



Hvorfor gik Danmark i krig?

Kosovo og Afghanistan

Mariager, Rasmus Mølgaard; Wivel, Anders

Publication date:
2019

Document version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Mariager, R. M., & Wivel, A. (red.) (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*.

HVORFOR GIK DANMARK I KRIG?

Kosovo og Afghanistan



Redigeret af Rasmus Mariager og Anders Wivel

*Hvorfor gik
Danmark i krig?*

Kosovo og Afghanistan

Bind 2

Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.)

Forord

Dette bind er skrevet af Mikkell Runge Olesen samt Sanne Aagaard Jensen og Jakob Linnet Schmidt.

Olesen har skrevet fremstillingen ”Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo 1998-1999”. Jensen og Schmidt har skrevet ”Med hele vejen. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001”.

Forskerne har haft uhindret adgang til relevant kildemateriale beroende i blandt andet Udenrigsministeriets, Statsministeriets, Forsvarsministeriets og Værnsfælles Forsvarskommandos arkiver. Desuden har forskerne indsamlet og anvendt et omfattende kildemateriale af ikke-statslig proveniens, herunder har forskerne anvendt materiale fra privatarkiver og foretaget interviews med politikere og embedsmænd. For en oversigt over fremstillingernes materialegrundlag henvises til de enkelte analyser.

Undersøgelserne udgør en del af grundlaget for udredningen *Hvorfor gik Danmark i krig?*

Rasmus Mariager
Forskningsleder

Anders Wivel
Viceforskningsleder

Indhold

Forord	3
Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo i 1998-1999 <i>Mikkel Runge Olesen</i>	7
Med hele vejen. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Afghanistan i 2001 <i>Sanne Aagaard Jensen og Jakob Linnet Schmidt</i>	285

Pest eller kolera

EN ANALYSE AF BESLUTNINGSPROCES-
SEN BAG DET DANSKE MILITÆRE ENGA-
GEMENT I KOSOVO I 1998-1999

MIKKEL RUNGE OLESEN

Indhold

Akronymer og forkortelser	12
Kort over Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRY) i 1998-1999	14
1. Indledning	15
Kildematerialet	20
Interviews	23
De mest centrale udvalg under Kosovokrisen og den danske beslutningsproces	24
Forskningsoversigt	28
2. Baggrund: Balkan, Europas krudttønde	45
Albanere og serbere i Kosovo: Et kort historisk rids	45
Balkankrigene 1991-1995 og Vesten	50
Danmark på Balkan	55
3. Foråret 1998: I sanktionernes tegn	59
Det internationale samfund reagerer på Drenica-offensiven	60
Den danske stilling: En hardliner i sanktionspolitikken	63
Delkonklusion	70
4. Sommeren 1998: Militær intervention med FN-mandat?	71
Stabilisering af Makedonien (FYROM) og Albanien	71
Miloševićs junioffensiv	72
Milošević i offensiven igen	80
Delkonklusion	90

5. Efteråret 1998: Militær intervention uden FN-mandat	91
Processen i NATO frem mod Holbrooke-Milošević-aftalen af 13. oktober 1998	94
Slut-september start-oktober: Hvornår fanger bordet?	109
Pest eller kolera: Det danske dilemma i Kosovo	115
Partiernes holdning	139
Delkonklusion	147
 6. Vinteren 1998-1999: De sidste forhandlingsforsøg	 151
Den internationale udvikling	152
Den danske stilling: En loyal NATO-støtte – men uden den store iver	166
Delkonklusion	175
 7. Foråret 1999: NATO's luftoperationer imod serberne	 177
Operation Allied Force som set fra Bruxelles – og fra Washington	177
Danmark og det militære engagement i Kosovo	180
Operation Allied Force og NATO's 50 års jubilæum	194
Delkonklusion	199
 8. Forsommeren 1999: Vejen til KFOR	 201
Den internationale diplomatiske udvikling efter Washingtontopmødet	201
Danske landtropper i Kosovo uden parternes accept og uden klart FN-mandat	212
Det danske bidrag til KFOR med FN-mandat og med parternes accept	220
Partiernes holdning til dansk deltagelse i KFOR	232
Delkonklusion	240
 Konklusion	 243
Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn og med Folketinget	243
Det officielle og det uofficielle grundlag for de danske Kosovobeslutninger	245
Fremstillingen om Kosovo og de tværgående temaer i Danmarks militære interventioner	249

APPENDIKS	255
Opsamling på endnu uafklarede spørgsmål	257
Kosovobeslutningerne i fodnotepolitikens skygge?	257
Terror: Var der en direkte trussel imod Danmark?	259
Jura: Er Danmark i krig?	263
Opsummering	268
Kilder og litteratur	269
Statslige arkiver	269
Private og ikke-statslige arkiver	269
Interviews	269
Publiceret kildemateriale	269
Aviser og nyhedsbureauer	273
Litteraturliste	273

Akronymer og forkortelser

ABA	Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (Arbejdermuseet)
ACTREQ	Activation Request (NATO-procedure)
ACTWARN	Activation Warning (NATO-procedure)
ACTORD	Activation Order (NATO-procedure)
AFOR	Albanian Force (NATO-ledet multinational styrke)
CD	Centrum-Demokraterne
DANATO	Danmarks faste politiske repræsentation i NATO
DIB	Den Danske Internationale Brigade
EU	Den Europæiske Union
FE	Forsvarets Efterretningstjeneste
FKO	Forsvarskommandoen
FMN	Forsvarsministeriet
FN	Forenede Nationer
FRY	Forbundsrepublikken Jugoslavien
FTK	Flyvertaktisk Kommando
G8	Group of Eight (Canada, Frankrig, Tyskland, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien og USA)
HOK	Hærens Operative Kommando
ICTY	Det Internationale Krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien
JOC	The joint operations center (Afdeling i NATO)
K-udvalget	Koordinationsudvalget
KVM	Kosovo Verification Mission
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Den Nordatlantiske Traktatorganisation)
NMR	Den Nationale Militære Repræsentant i SHAPE

OSCE	Organisation for Security and Cooperation i Europe (Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa)
RUU	Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (NATO's øverstbefalende for de allierede styrker i Europa)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (NATO's øverste hovedkvarter for de allierede styrker i Europa)
SOK	Søværnets Operative Kommando
SOR	Statement of Requirements (NATO-procedure)
STM	Statsministeriet
UCK	Kosovos Befrielseshær
UM	Udenrigsministeriet
UNPROFOR	United Nations Protection Force
USU	Det Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Embedsmandsudvalg
VFK	Værnsfælles Forsvarskommando
WEU	Western European Union (Den Vesteuropæiske Union)

Kort over Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRY) i 1998-1999



KAPITEL 1

Indledning¹

Følgende fremstilling om baggrunden for de danske beslutninger i 1998-1999 om at engagere landet militært i Kosovo er et bidrag til udredningen om det historiske forløb, der ledte frem til operationerne i Kosovo, Afghanistan og Irak i perioden 1998 til 2003. Det fremgår af udredningens kommissorium, at udredningen skal "kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for eftertiden."² Udredningen, lyder det i kommissoriet, skal desuden beskrive og analysere:

"Hvilke oplysninger om bl.a. forholdene i Kosovo, Irak og Afghanistan beslutningerne om dansk deltagelse i de militære styrkebidrag byggede på, samt hvordan de pågældende oplysninger blev

1 En stor tak til Rasmus Mariager for bistand med gennemgang af Hans Hækkerup arkiv, PET's arkiv og partiernes arkiver, og til Jakob Linnet Schmidt for bistand med gennemgangen af dele af Forsvarsministeriets arkiv. Endvidere ligeledes stor tak til Clara Lyngholm Mortensen og Jakob Linnet Schmidt for utrættelig hjælp med formalia i forbindelse med arbejdet med fremstillingen. Hertil tak til Per Carlsen, Sanne Aagaard Jensen, Rasmus Mariager, Clara Lyngholm Mortensen, Jakob Linnet Schmidt, Regin Schmidt, Jens Ringsmose, Sten Rynning og Anders Wivel for kommentarer på tidligere udkast, tak til interviewpersonerne for deres medvirken, og til personalet hos de involverede myndigheder for assistance vedrørende kilderne. Endelig et stort tak til Luba Freja Michaelsson og Marie Katarina Runge Olesen for fantastisk hjemlig støtte på trods af lange dage på kontoret. Arbejdet havde ikke været muligt uden.

2 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016.

inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse.”³

Det fremgår ligeledes af udredningens kommissorium, at udredningen specifikt med hensyn til Kosovo skal behandle baggrunden for:

”Beslutningerne om et dansk militært engagement i Kosovo, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 8. oktober 1998 af beslutningsforslag nr. B 4 om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan og vedtagelsen den 17. juni 1999 af beslutningsforslag nr. B 148 om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo.”⁴

Denne fremstilling om det danske militære engagement i Kosovo afdækker derfor den politiske beslutningsproces, der lå til grund for de danske Kosovobeslutninger.

Som det fremgår af opdraget er opgaven i forhold til Kosovo ikke centreret omkring en enkelt beslutning, som i de to andre beslutninger om danske styrkebidrag til operationer i Afghanistan og Irak, men to separate Folketingsbeslutninger (henholdsvis B 148 og B 4) – hvor B 148 dog ligger i klar forlængelse af B 4. Hertil kommer, at det i B 4 af 8. oktober 1998 hedder: ”Regeringen vil, før kommando over de danske enheder overgives til NATO, rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.”⁵ Dette skete i første omgang den 13. oktober 1998.⁶ Som følge af Holbrooke-Milošević-aftalen den 13. oktober 1998 udsattes konflikten imidlertid, for at blusse

3 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

4 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

5 Folketinget 1998, ”B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 7. oktober 1998.

6 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

op igen i januar 1999. Efter mislykkedes forsøg på at nå frem til en diplomatisk løsning af konflikten – de såkaldte Rambouillet-forhandlinger i februar og marts 1999 – genoptog NATO forberedelserne af en luftoperation mod Forbundsrepublikken Jugoslavien.⁷ En sidste og endelig rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn om dansk deltagelse i NATO's luftoperation fandt derfor sted den 23. marts 1999,⁸ på baggrund af situationen som den tegnede sig i marts 1999. For at give et så fuldstændigt billede som muligt af de danske beslutningsprocesser, der lå til grund for det danske militære engagement i Kosovo, vurderes det derfor her nødvendigt at fremstillingen udover baggrundene for B 4 og B 148 ligeledes behandler baggrundene for regeringens rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998 og den 23. marts 1999.

På den baggrund kommer fremstillingen om Kosovo til at centrere sig om følgende beslutninger:

- Folketingsbeslutning B 4 den 8. oktober 1998 om at stille fly til rådighed til NATO's planlagte luftaktion mod Forbundsrepublikken Jugoslavien. Hertil desuden bekræftelsen af denne beslutning, i forhold til overdragelse af kommandoen af de danske fly til NATO, i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998 og den 23. marts 1999.
- Folketingsbeslutning B 148 den 17. juni 1999 om at deltage med en militær enhed af bataljonstørrelse i den fredsbevarende styrke KFOR.

Disse to beslutningsprocesser, den ene centreret omkring beslutningerne i oktober 1998 og den anden centreret omkring folketingsbeslutningen i juni 1999, kan ikke fuldstændigt adskilles fra hinanden, og de kan bindes sammen under den overordnede pro-

7 På dette tidspunkt omfattede Forbundsrepublikken Jugoslavien Serbien (som Kosovo var en del af) og Montenegro.

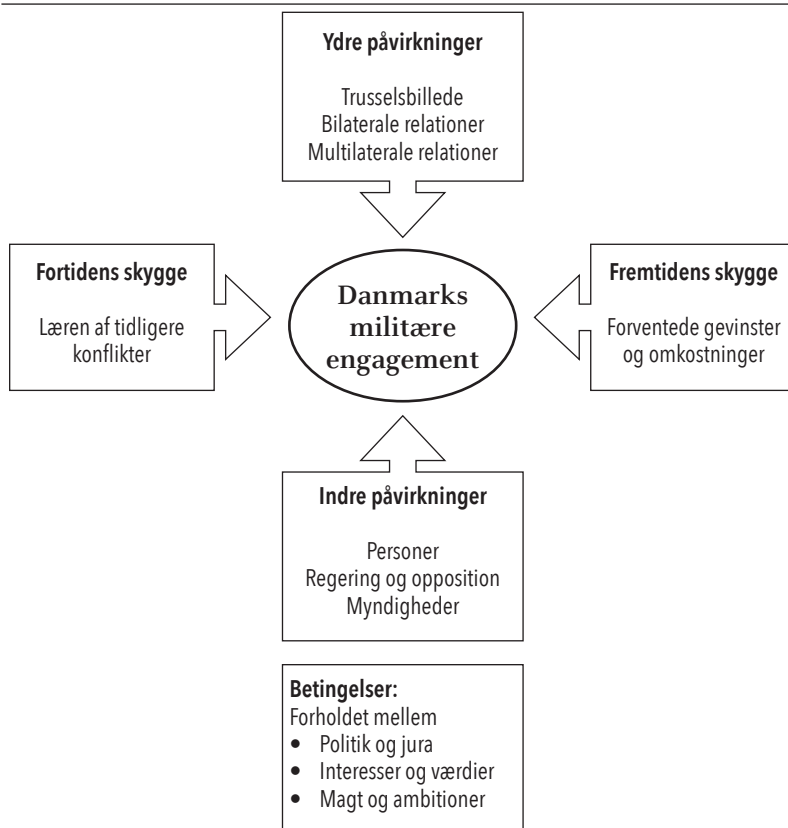
8 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 23. marts 1998 kl. 15.00", 23. marts 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

blemstilling: Hvorfor gik Danmark i krig i Kosovo?⁹ For at forklare dette vil fremstillingen også analysere den danske beslutning bredt henover fire parametre (se figur 1 nedenfor), der ligeledes bliver anvendt i de to analyser af beslutningsgrundlaget for dansk deltagelse i det militære engagement i Afghanistan og Irak: Specifikt hvordan den danske beslutning var influeret af.

- Ydre forhold (dvs. trusselsbillede, forholdet til andre magter og internationale institutioner).
- Indre forhold (dvs. betydningen af enkeltpersoner og skiftende regeringer og myndigheder).
- Fortidens skygge, forstået som lære såvel som stiafhængighed fra tidligere beslutninger.
- Fremtidens skygge, forstået som beslutningstagernes syn på fremtiden, og hvorledes de vurderede at deres dispositioner i Kosovokrisen måtte påvirke Danmark på den lange bane .

9 Det er omdiskuteret i den danske debat, hvorvidt det danske militære engagement i Kosovo kan betegnes som en krig eller ej. I denne fremstilling bruges både betegnelsen 'krig' og betegnelsen 'militært engagement' samt lignende betegnelser, uden at der her gøres forsøg på juridisk at afklare denne diskussion. I stedet lægges vægt på brug af de ord der reelt er blevet brugt til at diskutere det danske engagement i Kosovo. For en analyse af diskussionerne om dette spørgsmål internt i den danske statsadministration, se appendiks til denne fremstilling.

Figur 1 Forståelsesramme for Danmarks militære engagement



Kilde: Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

På baggrund af analysen konkluderes det helt overordnet, med en metafor taget fra et centralt internt dokument fra Statsministeriets arkiv, at de danske Kosovobeslutninger bedst kan forklares som et valg imellem "pest eller kolera". Konkret skal dette forstås ved, at danske beslutningstagere primært ud fra hensynet til USA og NATO, men ikke upåvirket af humanitære årsager, nødtvungent afveg fra den danske FN-linje.

Endelig hedder det sig i kommissoriet, at udredningen også skal undersøge:

"Hvilke oplysninger af betydning for beslutningerne om dansk krigsdeltagelse, som blev vide-

regivet til Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslagene til folketingsbeslutningerne og således lå til grund for Folketingets beslutninger.”¹⁰

Altså hvorvidt og i hvor høj grad Folketingets og, i forlængelse heraf, Det Udenrigspolitiske Nævns beslutningsgrundlag må siges at afspejle beslutningsgrundlaget hos regeringen og ministerierne.

Det vurderes overordnet på dette punkt, at der her var tale om relativt store forskelle på, hvordan beslutningsgrundlaget for Danmarks Kosovobeslutninger blev fremlagt internt i ministerierne og over for offentligheden. Ikke så meget med hensyn til faktisk information om krisens udvikling, men derimod med hensyn til de konklusioner regeringen drog og fremlagde på baggrund af denne information. Endelig vurderes det, at Det Udenrigspolitiske Nævn i forløbet op til både B 4 og B 148 reelt, men ikke formelt, blev inddraget efter at regeringen havde taget sin beslutning, og efter at den danske regering, ganske vist tentativt og formelt uforpligtende, havde meldt den danske position ud overfor NATO. Dette er dog ikke en praksis, der synes at have afvejet markant fra praksis i de øvrige NATO-lande. Det blev således hyppigt bragt op i NATO-diskussioner, at indledende beslutninger netop ikke var bindende. Ikke desto mindre viser det internt danske kildemateriale, at det efter regeringens egen opfattelse ville blive vanskelig at ændre på disse udmeldinger efterfølgende.

Kildematerialet

Udredningen har haft adgang til arkivmateriale klassificeret til og med ”yderst hemmeligt”. For denne fremstilling om Kosovo er det vurderet særligt relevant at fokusere på materiale fra perioden 1. januar 1998 til 1. juli 1999. Det er et valg foretaget på baggrund af det forhold, at Kosovokonflikten fra januar 1998 begyndte at tiltrække sig langt mere international opmærksomhed, end det tidli-

¹⁰ Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

gere havde været tilfældet. Med hensyn til 1. juli 1999 som slutdato vurderes det, at muligheden for at finde materiale af relevans for B 4 og B 148 efter denne dato er lav.

Materialet stammer primært fra Statsministeriets, Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets arkiver. Herudover er benyttet materiale modtaget fra PET, som dog har stillet som betingelse, at deres arkivsystem ikke offentliggøres, hvorfor henvisningerne til PET's materiale er meget generelle. Materiale fra Værnsfælles Forsvarskommando (der ligger inde med arkivet, der tilhørte den i 2014 nedlagte institution Forsvarskommandoen) er ligeledes benyttet. Hertil kommer materiale om Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis og Enhedslistens interne overvejelser i folketingsgrupperne i forbindelse med interventionerne samt det hos Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA, Arbejdermuseet) forefindende Hans Hækkerup arkiv. Herudover kan bemærkes at, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ikke har ønsket at udlevere sådant materiale til undersøgelsen, mens Det Radikale Venstre principielt har udtrykt villighed til at udlevere materiale til undersøgelsen, men ikke har været i stand til at fremfinde det efterspurgte materiale.

I Udenrigsministeriet er en række aktserier gennemgået, men langt hovedparten af materialet vedrørende Kosovobeslutningerne falder på to centrale serier og deres tilhørende klassificerede såkaldte AD-sager: "315.D.1: Forbundsrepublikken Jugoslavien. Indrepolitiske forhold" og "119.K.65: Den multinationale styrke i Albanien og pr. 1.3.98 situationen i Kosovo". For 315.D.1 omhandler 72 af seriens aktpakker specifikt situationen på Balkan i perioden, foruden yderligere to aktpakker i AD-sagen, og for 119.K.65 omhandler 32 aktpakker information om NATO's planlægning i perioden, foruden yderligere 44 aktpakker i AD-sagen. De to serier, der til en vis grad overlapper hinanden, indeholder blandt andet ambassadeindberetninger (herunder indberetninger fra den danske NATO-repræsentation DANATO), interne notitser og notater, samt materiale fra andre ministerier og myndigheder, f.eks. fra Forsvarets Efterretningstjeneste og Forsvarskommandoen mv. Hertil kommer mødeoptegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn (3.E.92) hvori regeringen under fortrolige forhold, i henhold til

Grundlovens § 19, stk. 3 og "Lov om Det udenrigspolitiske Nævn", skal rådføre sig med repræsentanter fra Folketinget om udenrigspolitiske beslutninger af stor betydning (herunder i særlig grad - men ikke kun - beslutninger om at sende danske styrker i krig).¹¹

Kildematerialet fra Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen er udvalgt på baggrund af indledende kildestudier af Udenrigsministeriets arkiv, såvel som ud fra generelle søgeord i disse ministeriers databaser. For både Statsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen gør det sig gældende, at deres materiale om Kosovo er markant mindre i omfang end materialet i Udenrigsministeriet. Det ændrer imidlertid ikke ved, at særligt materialet fra Statsministeriet, på trods af det mindre volumen, har været af helt afgørende betydning for fremstillingens analyser og konklusioner.

Kildematerialet, der er benyttet, er fortrinsvist danske dokumenter skrevet af danske embedsmænd i de danske ministerier og på Danmarks ambassader rundt omkring i verden, samt udenlandske dokumenter som danske embedsmænd har fået tilsendt. På den baggrund er kildematerialets største styrke, at det er muligt at danne sig et detaljeret billede af dels de interne danske overvejelser omkring Kosovokrisen, dels hvordan omverdenens syn på Kosovokrisen så ud fra en dansk synsvinkel. Materialet er således velegnet til at afdække, hvorledes den internationale udvikling vedrørende Kosovo tog sig ud for de danske beslutningstagere op til de danske Kosovobeslutninger, hvilket netop er centralt i kommissoriet.

Materialet tillader imidlertid ikke undersøgelsen fuldstændigt at afdække alle detaljer og aspekter i den danske beslutningsproces. Akter, særligt af høj klassifikationsgrad, er løbende blevet de-

11 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", 5. juni 1953. Se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

strueret.¹² Endelig kan man - som det er tilfældet med alle historiske undersøgelser - ikke regne med, at al kommunikation og alle overvejelser nødvendigvis vil være nedfældet på skrift. F.eks. vil der ikke altid blive taget referat af alle møder – specielt ikke mere uformelle møder mellem beslutningstagere. Ligeledes vil f.eks. telefonsamtaler ikke altid sætte sig spor i det skriftlige materiale.

Helt overordnet er det dog denne fremstillings vurdering, at udredningens tilgang til materiale om den danske beslutningsproces op til Kosovobeslutningerne har været overordentlig god. I forhold til Kosovo har ministerierne kun i tre tilfælde direkte afvist udredningen tilladelse til at benytte dokumenterne, på vilkår der lod Kosovofremstillingen fremføre sine ønskede pointer. Der var tale om et dokument af dansk oprindelse og to dokumenter af udenlandsk oprindelse. Fraværet af disse mindre pointer ændrer imidlertid ikke på fremstillingens generelle konklusioner.

Interviews

Fremstillingen om Kosovo har gjort brug af interviews med politikerne Anders Fogh Rasmussen, formand for Venstre og dermed leder af oppositionens største parti under Kosovokrisen, Mogens Lykketoft, finansminister for Socialdemokraterne, samt Per Stig Møller, folketingsmedlem for De Konservative. Hertil kommer, at fremstillingen om Kosovo i særlig grad har draget nytte af fem interviews med anonyme embedsmænd, hvoraf de fire er direkte anvendt i fremstillingen.

Herudover har udredningen kontaktet tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen og tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen. Poul Nyrup Rasmussen har dog desværre valgt ikke at lade sig interviewe af udredningen,¹³ men henviser, vedrørende

12 Praktiske hensyn i forbindelse med nedbringelsen af papirmængder inkluderer destruering af kildemateriale. Formålet hermed er at reducere det administrative arbejde, der er forbundet med besiddelse af materiale af høj klassifikationsgrad, da et sådant materiale løbende skal kontrolleres. Eftersom statsadministrationen løbende producerer stadigt flere dokumenter, vil den arbejdsmæssige byrde forbundet med at leve op til sikkerhedsforanstaltninger med særligt højt klassificeret materiale tilsvarende vokse. Se også Justitsministeriet 2014, "Sikkerhedscirkulære", 17. december 2014, § 47.

13 E-mail, Charlotte Hjorth Mikkelsen, 2. juli 2018, Krigsudredningens arkiv.

hans overvejelser i forbindelse med Kosovo og Afghanistan, til materiale fra Regeringens Sikkerhedsudvalg, briefinger fra FE, Regeringens Koordinationsudvalg, ministermøder og statsministerens talepunkter til relevante EU- og NATO topmøder, som ifølge Nyrup Rasmussen "på fyldestgørende måde dækker også mine overvejelser, synspunkter og regeringsbeslutninger for så vidt angår perioden 1. januar 1998 indtil min regerings fratræden 27. november 2001." Nyrup Rasmussen skriver desuden, at han ikke ligger inde med dagbøger af relevans for udredningen.¹⁴

Niels Helveg Petersen svarede den 15. marts 2017 positivt på udredningens forespørgsel om et interview. Han oplyste desuden i samme e-mail, at han ikke lå inde med personlige optegnelser af relevans for udredningen.¹⁵ Niels Helveg Petersen afgik imidlertid ved døden inden et interview kunne finde sted. Denne fremstilling har derfor måtte støtte sig til primært Udenrigsministeriets meget detaljerede materiale for at afdække Udenrigsministerens overvejelser i forbindelse med Kosovo.

Forsvarsminister Hans Hækkerup afgik ved døden i 2013. Udredningen har bestræbt sig på at afdække Kosovokrisen fra Hækkerups perspektiv ved at supplere de ministerielle arkiver med dokumenter fra det hos ABA forefindende Hans Hækkerup Arkiv.

De mest centrale udvalg under Kosovokrisen og den danske beslutningsproces

Eftersom Kosovokrisen i yderste konsekvens handlede om dansk militær indgriben udenfor landets grænser, var det en beslutning, som rækker ud over et enkelt ministeries kompetencer. Særligt relevante ministerier er i denne sammenhæng Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Når beslutninger, der kræver involvering af flere ministerier, skal tages, vil sagerne typisk skulle diskuteres i tværministerielle fora. I det undersøgte materiale fremstår især tre regeringsfora som relevante: I 1998 og frem til april 1999 fremstår Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg

14 E-mail, Poul Nyrup Rasmussen, 26. april 2017, Krigsudredningens arkiv.

15 E-mail, Niels Helveg Petersen, 15. marts 2017, Krigsudredningens arkiv.

del II (RUU II) som centralt. Fra april 1999 frem til juni 1999 fremstår det særligt nedsatte Kosovoudvalg (ministerkredsen) som centralt. Et særligt væsentligt møde fandt sted i dette fora den 28. maj 1999. Endelig fandt et ligeledes centralt møde sted i forbindelse med Kosovokrisen i Regeringens Sikkerhedsudvalg den 28. maj 1999 (der ud over materiale fra dette ene møde kun har sat sig begrænset spor i materialet).

Både Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg del II (RUU II), Kosovoudvalget (ministerkredsen) og Regeringens Sikkerhedsudvalg betjentes af en embedsmandskreds. RUU(II) blev således betjent af Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske embedsmandsudvalg (USU), Kosovoudvalget (ministerkredsen) blev betjent af Kosovoudvalget (embedsmandskredsen). For RUU(II) gælder, at møder skemalægges efter danske ministermøder i EU, da udvalget formelt tager sig af EU-spørgsmål.¹⁶ Ved disse skemalagte møder er Kosovo imidlertid kun i begrænset omfang blevet behandlet, og vinklen herpå ligger, at dømme ud fra materialet, på EU's rolle i konflikten.¹⁷ Procedurerne åbner dog også op for afholdelse af møder ud over de skemalagte, såfremt andre sager måtte gøre det påkrævet.¹⁸ Et sådant centralt møde fremgår f.eks. i det gennemgåede kildemateriale sat til afholdelse den 1. oktober 1998.¹⁹ Møderne var generelt forberedt således, at de enkelte ministerier først udarbejdede re-

16 Materiale til disse møder findes i Udenrigsministeriets aktserie 400.C.3.

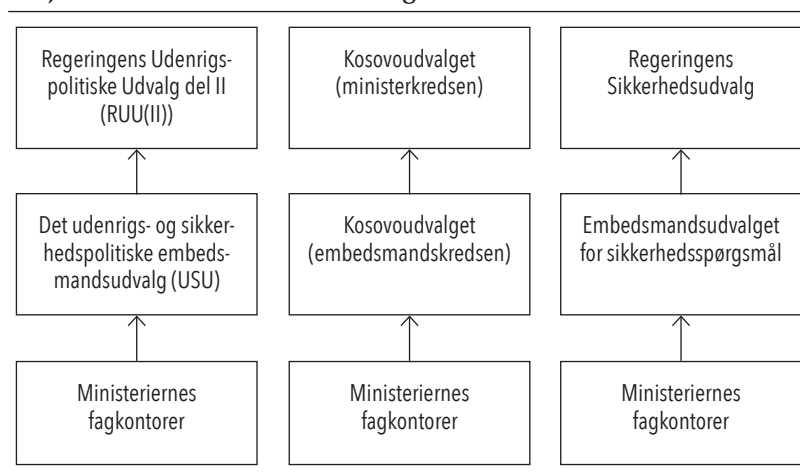
17 Notits, Nordgruppen, UM, "Procedurer vedrørende det udenrigs- og sikkerhedspolitiske embedsmandsudvalg", 17. september 1998, pk. 7, j.nr.105.DAN.1-1.r., UM; notits, N.6, UM til Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (II), "Rådsmøde (udenrigsministre) den 5.-6. oktober 1998: Det vestlige Balkan.", 29. september 1998, pk. 158, j.nr.400.C.3, UM.

18 Oversigt, 7. kt., Arbejdsministeriet til N.1, UM, "Rettelser vedr. oversigt over kommende EU-rådsmøder", 15. oktober 1998, pk. 159, j.nr.400.C.3, UM.

19 Talepunkt, N.2, UM, "Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag", 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

levante notater og notitser til de tværministerielle embedsmandsudvalg, der på den baggrund forberedte ministerudvalgsmøderne.

Figur 2 Centrale udenrigspolitiske regeringsudvalg og deres betjenende embedsmandsudvalg



Særligt materialet fra Statsministeriet peger imidlertid på, at meget af beslutningsprocessen i afgørende øjeblikke af Kosovokrisen reelt havde sin tyngde i Statsministeriet, og at ad hoc-møder og samtaler imellem statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren kunne finde sted meget tidligt i beslutningsprocessen.

Der er i forbindelse med undersøgelsen ligeledes søgt materiale af relevans for Kosovo i Regeringens Koordinationsudvalg (K-udvalget). Udredningens forespørgsel har dog ikke resulteret i materiale af relevans for Kosovofremstillingen fra dette udvalg. En enkelt kilde i Forsvarsministeriet fra februar 1999 henviser dog til margindiskussioner om Kosovo ved et K-udvalgsmøde. Hertil kommer, at SR-regeringen afholdt ordinære ministermøder, hvor også Kosovo blev behandlet. Referaterne fra disse møder er imidlertid kortfattede, og de af ministerierne udfærdigede talepunkter til ministrene såvel som timingen af disse møder relativt sent i

beslutningsprocessen giver ikke umiddelbart indtryk af vægtige møder.²⁰

Med hensyn til diskussion imellem regeringen og oppositionen er møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn særligt relevante. Af optegnelserne fra Det Udenrigspolitiske Nævn²¹ og af arkivmaterialet²² fremgår det imidlertid, at regeringen også har kunnet tage kontakt til partierne i forsvarsforligskredsen, som i perioden bestod af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Det Konservative Folkeparti.²³ Disse møder fandt ofte sted før møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn, men efter at

20 I et interview oplyser en centralt placeret embedsmand, at den afgørende beslutning om dansk deltagelse blev truffet på et ministermøde, hvor den samlede regering skulle tage stilling til om Danmark skulle tilslutte sig NATO's ultimatum til Serbien. Et centralt Kosovodokument, senere omtalt under betegnelsen "pest eller kolera-notatet", blev udformet til den lejlighed som talepunkt til statsministeren. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen oplæste, ifølge embedsmanden, talepunktet, ord til andet (se kapitel 5). Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. I så fald tænkes formodentlig på ministermødet i Regeringen Nyrup Rasmussen IV nr. 18 af 6. oktober 1998, hvor Kosovo netop var på programmet. Referatet af dette ministermøde er imidlertid meget kortfattet og omtaler kun, at statsminister Nyrup Rasmussen "pegede på vigtigheden af, at regeringen også i denne sag er sig sit internationale ansvar bevidst." Se referat, STM, til ministrene m.fl., "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen IV's ministermøde nr. 18 i Statsministeriet tirsdag den 6. oktober 1998", 7. oktober 1998, ujournaliseret, STM. Denne formulering kan tænkes at dække over den af embedsmanden nævnte fremlæggelse af "pest eller kolera-notatet". Udredningen har i den forbindelse spurgt daværende finansminister Mogens Lykketoft, om han husker forløbet omkring ministermødet, men han kunne desværre ikke erindre forløbet af det konkrete møde. Se interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv. Med hensyn til hvornår beslutningen om Kosovo reelt blev taget – forstået her som hvornår regeringen besluttede sig for sin egen stillingtagen i spørgsmålet – vil det imidlertid fremgå af kapitel 5, at vægtige dele af kildematerialet peger på, at kursen med hensyn til Kosovo reelt blev lagt ca. to uger før det omtalt ministermøde. Det bemærkes, at den anonyme embedsmands definition af hvornår en beslutning må betegnes som afgørende, ikke nødvendigvis er den samme som udredningens.

21 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

22 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

23 Forsvarsministeriet 1995, "Aftale om Forsvarets ordning 1995-1999", 8. december 1995. Den 25. maj 1999 aftaltes forsvarsforliget for 2000-2004. Denne gang inkluderede forligskredsen ud over de ovennævnte partier også Venstre og Kristeligt Folkeparti. Forsvarsministeren 1999, *Årlig Redegørelse 1999*, s. 11.

regeringen selv havde besluttet sig, og ofte også efter at regeringen allerede havde meldt tentativt tilbage til NATO.²⁴

Forskningsoversigt

Udredningen benytter i meget vidt omfang kildemateriale, der ikke før har været anvendt til forskning. Det skyldes, at hovedparten af materialet fra de danske ministerier endnu ikke er blevet afklassificeret. Fremstillingen kan derfor af naturlige grunde gå væsentligt mere i detaljen om særligt den danske beslutningsproces, end det før har været muligt.

Generelt må der i den eksisterende forskning skelnes mellem forskningen i den danske beslutningsproces på den ene side, og i NATO's og de vestlige stormagters bevæggrunde under Kosovokrisen på den anden.

Litteratur om den danske beslutningsproces

Det danske engagement i Kosovokrisen 1998-1999 er sparsomt behandlet i litteraturen som et selvstændigt fokusområde, og krisen tiltrak sig primært opmærksomhed i perioden umiddelbart efter interventionen. Her kan to politologiske artikler, der udelukkende eller hovedsageligt fokuserer på de danske Kosovobeslutnin-

24 Hertil kommer muligheden for uformelle møder mellem regering og oppositionspolitikere. Udredningen har spurgt Per Stig Møller om han skulle være bekendt med uformelle drøftelser imellem regering og opposition i forbindelse med Kosovo. Per Stig Møller svarede, at han ikke var bekendt med sådanne drøftelser, men understregede dog også, at han ikke var ordfører på det givne tidspunkt. Se interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv. Anders Fogh Rasmussen udtaler overfor udredningen, at han har noteret, at han afholdt møder om Kosovo med statsminister Poul Nyrup Rasmussen den 8. april og den 7. maj 1999, men at han ikke husker, hvad der blev talt om på disse møder. Se interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

ger, fremhæves.²⁵ For det første, Peter Viggo Jakobsens "Denmark at War". Jakobsens hovedpointe er, at Danmark både ukritisk og velvilligt fulgte USA ind i Kosovo, fordi danske beslutningstagere ønskede at demonstrere loyalitet overfor USA, hvilket karakteriseres som en logisk videreførelse af den eksisterende danske politik.²⁶ Argumentet lyder, at den danske regering tidligere havde accepteret krig uden FN-mandat med den danske villighed til at støtte amerikansk-britiske krigsplaner mod Irak i februar 1998, og at sådanne demonstrationer af loyalitet tillod Danmark at "punch above its weight" i international politik.²⁷

Bjørn Møller tager i mindre grad entydig stilling med hensyn til forklaringsmodel i sin artikel "Dansk udenrigspolitik efter Kosovo".²⁸ Ligesom Jakobsen præsenterer Møller en forklaringsmodel baseret på hensynet til USA, verdens førende og nu unipolære magt, som en mulig forklaring. Imidlertid tilføjer Møller, at denne forklaring dog alligevel er utilstrækkelig, da netop det lave truselsniveau burde gøre en sådan dansk orientering langt mindre nødvendig end under den kolde krig. En anden mulighed er imidlertid, at dansk loyalitet overfor USA i 1990'erne, som Møller karakteriserer som grænsende "til servilitet", skal ses som et eksempel på at genoprette dansk indflydelse i Washington efter 1980'ernes fodnoteperiode. Endelig vil Møller dog ikke helt afvise, at den danske ageren også potentielt kan forklares ud fra oprigtig dansk tro på kosmopolitanismen, dvs. troen på spredningen af et fælles

25 Hertil kommer en del artikler skrevet af forfattere med tilknytning til det danske forsvare, bl.a. i et særnummer om den danske Kosovoindsats i *Militært Tidsskrift*. Disse artikler omhandler imidlertid primært militærets tekniske erfaringer fra Kosovo samt personlige beretninger fra udsendte i KFOR, og er derfor kun i begrænset omfang relevante for undersøgelsen. Se f.eks. følgende artikler i *Militært tidsskrift* 128(4): Andersen 1999, Den danske bataljon i rammen af Multinational Brigade (NORTH), Kosovo Force; Axelsen 1999, Krisestyring under Kosovo-krisen; Lang og Dreyer-Andersen 1999, Maritime operationer til støtte for operationerne i Kosovo; Svejgaard og Nødskov 1999, Luftstridskræfters anvendelse under Operation "Allied Force". Se endvidere Jensen, Jensen og Wadskjær 2005, *Dansk forsvar og Kosovokonflikten 1999-2005*; Birkeland 2011, *Danmark i krig*; Hoffman 2014, Fransk-danske militære relationer i Kosovo.

26 Jakobsen 2000, *Denmark at War*, s. 80.

27 Jakobsen 2000, *Denmark at War*, s. 64.

28 Møller 2000, *Dansk udenrigspolitik efter Kosovo*.

almenmenneskeligt norm- og moralsæt, det manglende FN-mandat til trods.²⁹

Hertil kommer forskere, der har behandlet det danske Kosovoengagement som en af flere cases eller som et led i en bredere undersøgelse af dansk udenrigspolitik i perioden fra 1989-2018.

Nikolaj Petersens behandling af den danske Kosovobeslutning i sit værk om dansk udenrigspolitik *Europæisk og globalt engagement, 1973-2006* er indtil nu den eneste fremstilling, der har forsøgt at forklare den danske beslutningsproces ud fra afklassificeret materiale. Petersen har således haft adgang til f.eks. mødeoptegnelser fra Det Udenrigspolitiske Nævn for perioden. På denne kildemæssige baggrund viser Petersen, at den danske regerings argumenter for dansk deltagelse i Kosovo er de samme bag Det Udenrigspolitiske Nævns lukkede døre, som i Folketingssalen og i medierne; nemlig at den forestående humanitære katastrofe tvang den danske regering og NATO til handling på trods af fraværet af et klart FN-mandat. Den danske regerings tydelige ubehag ved beslutningen forklarer Petersen med Forsvarsloven af 1993's paragraf § 1 stk. 3, der netop udspecificerer, at Danmark skal medvirke i konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende og humanitær intervention på mandat fra FN eller OSCE.³⁰ Lidt i samme tråd finder Mikkel Runge Olesen (denne forfatters tidligere arbejde) i *Two activist foreign policies?*, på baggrund af den offentligt tilgængelige debat, et klart dilemma i regeringens aktivistiske linje i forhold til Kosovo, idet beslutningen netop tvang den danske regering til at vælge imellem to integrerede dele i centrum-venstre partiernes relativt "bløde" aktivisme: Støtten til FN og kampen for menneskerettigheder. Samtidig oplevede centrum-højre partierne grundet deres relativt "hårdere" tilgang til aktivisme allerede under Kosovokrisen, der generelt vægtede FN mindre tungt, derfor en mindre grad

29 Møller 2000, Dansk udenrigspolitik efter Kosovo, s. 179-180.

30 Folketinget 1993, "L 5 (oversigt): Forslag til lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", 8. december 1993; Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 462-465. Det kan under alle omstændigheder konstateres at denne henvisning til et FN-mandat ikke findes i den følgende Forsvarsloven af 2001. Se Folketinget 2001, "L 126 (som vedtaget): Forslag til lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", 22. februar 2001.

af dilemma i forbindelse med Kosovobeslutningerne.³¹ Tilsvarende påviser Anders Wivel i sin fremstilling om argumenterne benyttet i den offentlige debat, at det humanitære argument var det dominerende i regeringens argumentation for deltagelsen i NATO's intervention overfor Folketinget og i medierne.³²

Af selvbiografiske værker er det endnu begrænset, hvor meget danske politikere har skrevet om Kosovo. Mest udførlig er tidligere forsvarsminister under Kosovokonflikten Hans Hækkerup i to værker. I *På Skansen* sætter Hækkerup Kosovo ind i en bredere dansk udenrigspolitisk kontekst, og i *Kosovos Mange Ansigter* sætter han den danske indsats ind i et bredere billede af udviklingen i Kosovo. Værkerne overlapper på visse områder hinanden, men særligt med hensyn til fremstillingen af danske/vestlige overvejelser i forbindelse med det manglende eksplicitte FN-mandat er fremstillingen lidt forskellig i de to værker. I *På Skansen* lægger Hækkerup således vægt på de politiske betænkeligheder i, at NATO brugte magt uden FN-mandat, men også at det blev retfærdiggjort med henvisning til Ruslands blokering af Sikkerhedsrådet.³³ I *Kosovos Mange Ansigter* betoner Hækkerup derimod, at selvom Sikkerhedsrådsresolutionen ikke direkte truede med anvendelse af militær magt, så autoriserede resolutionen alligevel medlemslandene til at bruge alle til rådighed værende midler til at gennemføre den. Hækkerup betoner i den forbindelse, at NATO-landene fortolkede dette således "at brug af militære magtmidler mod Jugoslavien derved var blevet legitimeret og ikke krævede yderligere vedtagelser i Sikkerhedsrådet."³⁴

Ligeledes strejfer en del af den danske litteratur ofte Kosovo som et eksempel på en større tendens på dansk udenrigspolitisk aktivisme efter den kolde krig. Denne litteratur er relevant, fordi diskussionerne om den danske aktivisme implicit indeholder en mulig tolkning af den danske Kosovoidsats, uanset hvor dybt der dykkes ned i selve Kosovo som case. Defineres aktivisme her på

31 Olesen 2012, *Two activist foreign policies*, s. 38-41.

32 Wivel 2019, *Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?*, kapitel 2.

33 Hækkerup 2002, *På Skansen*, s. 131.

34 Hækkerup 2002, *Kosovos mange ansigter*, s. 49.

baggrund af Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmoses temanummer i *Politica* kan aktivismen kategoriseres ud fra to kriterier: Internationalt engagement og voluntarisme. En sådan definition tillader en brugbar sondring imellem de mest dominerende forklaringsmodeller for dansk udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning.³⁵ Og hvor der hersker konsensus om det relativt store danske internationale militære engagement i perioden, så er debatten præget af uenighed, når det gælder voluntarismebegrebet: Kan den danske linje betegnes som frivillig, forstået på den måde, at den er drevet af dansk tro på aktivismens projekter i sig selv,³⁶ eller er det i højere grad hensynet til NATO, de vestlige stormagter og frem for alt USA, der er bestemmende for den danske ageren?³⁷ Eller er der i virkeligheden ingen modsætning imellem disse to argumenter, idet det netop er det tætte forhold til USA og Storbritannien, der tillader frivillig dansk aktivisme?³⁸

Denne generelle diskussion er også relevant for Kosovo, da den, ligesom en del af den specifikke litteratur om den danske Kosovo-beslutning, åbner for spørgsmålet om i hvor høj grad den danske beslutning var baseret på selve krisens udvikling: Altså i hvor høj grad beslutningen kunne siges at være baseret på situationen i og omkring Kosovo, såvel som de diplomatiske forhandlinger mellem Vesten, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Rusland, og i hvor

35 Pedersen og Ringsmose (red.) 2017, Dansk udenrigspolitisk aktivisme på tværs af institutionelle arenaer.

36 Branner 2000, Options and Goals in Danish European Policy since 1945: Explaining Small State Behavior and Foreign Policy Change; Rasmussen 2005, What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces; Pedersen 2012, Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree?; Branner 2013, Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy?

37 Hansen 1996, Dansk Baltikumpolitik 1989-1995; Heurlin 1998, Denmark's Security Policy in the Baltic Sea Area After the Cold War; Heurlin 2004, *Riget, magten og militæret: Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og 1997*; Heurlin 2007, Denationalisation of Danish Armed Forces and Militarising of Danish Foreign Policy; Mouritzen 2007, Denmark's super Atlanticism; Hansen 2011, *Unipolarity and world politics: a theory and its implications*; Mouritzen dog med den tese, at den meget stærke orientering mod USA under Fogh Rasmussen skyldtes, at sikkerhedsinteresser i en sådan orientering blev komplementeret og forstærket af Fogh Rasmussens syn på historien.

38 Kristensen og Larsen 2017, Denmark's Fight Against Irrelevance, or the Alliance Politics of 'Punching Above Your Weight', s. 69-74.

høj grad den danske beslutning var præget af ønsket om at følge NATO-flertallet og, ikke mindst, NATO's stormagter.³⁹

Endelig er det værd at bemærke, at litteraturen om de danske Kosovobeslutninger rejser to spørgsmål med hensyn til form og praksis for det danske engagement. For det første problematiserer flere forskere, at Danmark i april 1999 afviste et NATO-ønske om at sende en dansk ubåd uden først at diskutere sagen i Det Udenrigspolitiske Nævn og på den tekniske begrundelse, at ubåden ikke kunne sejle i Middelhavets varme vand. Det rejser for disse forskere spørgsmålet om, hvorvidt der var en forbindelse imellem forsvarsforligsforhandlingerne i 1999, som blandt andet handlede om ubådsvåbnets fremtidige skæbne, og afvisningen af NATO's anmodning.⁴⁰ For det andet rejser særligt journalisterne Jacob Svendsen og Lars Halskov i *Et land i krig* spørgsmålet om hvorvidt danske forberedelser fandt sted til indsættelse af landtropper i Kosovo for at påtvinge Milošević NATO's vilkår for fred – en markant anden og langt mere risikabel brug af landtropper, end det bidrag til den FN-sanktionerede fredsbevarende KFOR-styrke som Danmark til slut endte med at bidrage med. Hos Svendsen og Halskov skildres således, hvordan det danske forsvar først skulle have undersøgt muligheden for at sende de 4.500 mand i Den In-

39 Denne diskussion bliver ligeledes taget op i Pierre Martin og Mark R. Brawleys antologi *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War* fra 2000, dog uden at behandle Danmark direkte som case. Her behandler forfatterne beslutningsprocessen i flere NATO-lande (Tyskland, Storbritannien, Frankrig, Canada, Spanien, Tjekkiet, Ungarn og Polen) med det formål at fastslå, hvorvidt disse måtte have følt sig presset af USA eller af NATO-flertallet. De konkluderer, at pres ikke synes at have været den toneangivende faktor, og at den fælles kurs i NATO i stedet kan forklares med baggrund i de enkelte NATO-landes strategiske interesse i at finde en løsning af konflikten. Se Martin og Brawley 2001, *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War*, s. 232. Denne konklusion støtter sig særligt på kapitlet om Spanien og Canada, se Haglund 2000, *Allied Force or Forced Allies?* Dog rummer antologien også casestudier, hvor graden af frivillighed hos de allierede kan diskuteres. Det gælder særligt kapitlerne der behandler Tyskland samt Tjekkiet, Ungarn og Polen. Se Rudolf 2000, *Germany and the Kosovo conflict*; Vachudova 2000, *The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis*.

40 Møller 1999, *The Kosovo Crisis and the Northern Tier: Denmark, Norway, Iceland, Sweden and Finland*, s. 9; Jakobsen 2000, *Denmark at War: Turning point or Business as usual?*, s. 69-70.

ternationale Brigade afsted til Kosovo, men også at Forsvaret endte med at konkludere, at brigaden ikke var i tilstrækkelig forfatning.⁴¹

Litteraturen om den danske beslutningsproces rejser således følgende spørgsmål om de overordnede danske Kosovobeslutninger:

- Kan det danske militære engagement i Kosovo forklares ud fra kosmopolitiske bestræbelser, så som hensynet til menneskerettigheder og ønsket om at forhindre en humanitær katastrofe?
- Kan det forklares ud fra hensynet til Danmarks forhold til sine NATO-allierede og særligt til USA? Herunder:
 - I hvor høj grad det handlede om den amerikanske sikkerhedsgaranti.
 - Spillede socialdemokraternes erfaringer fra fodnoteårene ind på deres håndtering af krisen?
- I hvor høj grad kan den danske politik i Kosovokrisen karakteriseres som aktiv, dvs. karakteriseret af danske initiativer til forfølgelse af dansk definerede målsætninger, frem for reaktiv krisehåndtering?

Hertil kommer spørgsmål om selve håndteringen af det militære engagement:

- Var afvisningen af NATO's anmodning om en ubåd primært indenrigspolitisk motiveret, og undlod regeringen i denne forbindelse bevidst at viderebringe oplysninger om ubådssagen til Det Udenrigspolitiske Nævn?
- Var det danske forsvar i løbet af luftkrigen mod Forbundsrepublikken Jugoslavien sideløbende i færd med at forberede

⁴¹ Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 63-65.

dansk deltagelse i en landkrig imod Milošević, potentielt uden FN-mandat?

Disse spørgsmål vil blive søgt besvaret i fremstillingen.

Det vil fremgå af de følgende afsnit, at undersøgelsen, på baggrund af det gennemgåede kildemateriale, generelt kan støtte en tolkning af den danske kosovoindsats, der har latent pres fra USA/NATO som vigtigste forklaringsfaktor, men også, at beslutningen om at bryde med den hidtidige danske FN-linje i høj grad var nødvendigheden.⁴²

Litteratur om den internationale beslutningsproces

Den mere overordnede litteratur om hvorfor Vesten, og særligt USA, blev militært engageret i Kosovo er mere omfattende end litteraturen om den specifikke danske beslutningsproces. Generelt er denne forskning præget af hvad man kan kalde en bred mainstreamtradition, der langt hen af vejen accepterer den tolkning, som NATO-landenes politikere gjorde sig til talsmænd for. Denne tolkning accepterer således i brede træk den begrundelse for NATO's intervention som NATO's generalsekretær Javier Solana fremlagde i sin pressemeddelelse af 23. marts 1999: at det først og fremmest var humanitære hensyn og hensynet til regional fred og sikkerhed, der tvang NATO til handling uden direkte FN-mandat. Hertil kommer hensynet til NATO's troværdighed. Netop denne begrundelse blev gradvist mere central efterhånden som NATO involverede sig dybere i konflikten. Endelig nævnes ofte ledende

42 Modsat tidligere fremsatte forklaringer tyder materialet på, at danske beslutningstagere rent faktisk betragtede Kosovobeslutningen som et skifte. Således adskilte den danske Kosovobeslutning sig fra den tidligere beslutning i februar 1998 om en indsats i Irak uden FN-mandat ved sin meget offensive karakter (se kapitel 5).

politikeres aversion imod en gentagelse af humanitære overgreb i stil med dem, der fandt sted i Srebrenica i Bosnien i 1995.⁴³

Særligt toneangivende indenfor mainstreamtraditionen står Ivo Daalder og Michael E. O'Hanlon's bog *Winning Ugly* fra 2000. Bogen bygger på indgående interviews med vestlige aktører, særligt ansatte i Clintonadministrationen som Ivo Daalder selv har været en del af (dog ikke under Kosovokonflikten) og behandler Kosovokonflikten, som den tog sig ud fra amerikansk side næsten dag for dag. Daalder og O'Hanlon, såvel som resten af mainstreamtraditionen, er imidlertid ikke ukritiske overfor vestlige beslutningstageres ageren under Kosovokrisen. Snarere end at problematisere deres motivation for engagementet i Kosovo, problematiseres Vestens strategi i Kosovo. Daalder og O'Hanlons hovedpointe, der i varierende grad går igen i mainstreamlitteraturen, er således, at krigen var berettiget af humanitære årsager, og at NATO vandt krigen til slut, men også at forløbet var grimmere, end det havde behøvet at være. Her var NATO's hovedsynd, at alliancen ikke fra begyndelsen slog til med luftbombardementer af overvældende styrke; at NATO-landene indledningsvist offentligt udelukkede at bruge landtropper til at påtvinge Milošević NATO's vilkår; og at de vestlige landes politikere generelt var for optimistisk om, hvad luftkrig kunne udrette. Hertil kom, at Vesten samtidig undervurderede Miloševićs og Forbundsrepublikken Jugoslaviens evne og

43 NATO 1999, "Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO", 23. marts 1999. Denne tolkning er ligeledes dominerende i de mest centrale vestlige beslutningstageres efterfølgende selvbiografier. Se f.eks. Solana 1999, *NATO's Success in Kosovo*; Walker 2001, *OSCE Verification Experience in Kosovo*; Talbott 2002, *The Russia Hand*, s. 298-331; Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 410; Clinton 2004, *My Life* s. 849; Norris 2005, *Collision Course* s. xxiii; Blair 2010, *A Journey*, s. 226-228; Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 87. Se også Riley 2016, *Inside the Clinton White House*, s. 222-227. Beslægtet med denne forklaring er forklaringsmodeller, der bygger på den såkaldte CNN-effekt - at det er mediernes spotlight på overgreb, der leder til intervention. Se f.eks. Freedman 2000, *Victims and Victors*, s. 338-339; Bahador 2007, *The CNN effect in Action*.

villighed til at stå imod NATO's luftbombardementer.⁴⁴ Kritiske indvendinger om at aftalen, som Milošević accepterede i juni 1999, skulle have været bedre end den aftale, han kunne have fået i Rambouillet i marts 1999, afvises med den begrundelse, at serberne mødte op til anden runde af Rambouillet-forhandlingerne uden villighed til at forhandle, og at NATO formodentlig ville have slækket på mange af kravene, hvis serberne havde forsøgt at forhandle. Hertil kommer, ifølge mange af mainstreamforfatterne, at luftkrigen de facto afskar Milošević og Serbien fra al indflydelse på Kosovos videre skæbne.⁴⁵ Endelig nedtoner Daalder og O'Hanlon operationens dissonans med den internationale retsorden. Dette særligt med henvisning til debatten i FN-systemet om håndteringen af humanitær intervention, eksemplificeret ikke mindst med FN generalsekretær Kofi Annans manglende fordømmelse af interventionen efter konfliktens afslutning.⁴⁶ Annans håndtering af Kosovo var et udtryk for en dyb splittelse indenfor FN-systemet med hensyn til balancen imellem på den ene side hensynet til staternes suverænitet, og på den anden side frustrationen med den lange liste af humanitære katastrofer i 1990'erne, som det interna-

44 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 17-20. For lignende synspunkter i debatten, der i større eller mindre grad argumenterer for en eller flere af de officielt fremførte forklaringer, se f.eks. Freedman 2000, *Victims and Victors*, s. 337; Judah 2000, *Kosovo: War and revenge*, s. 176-182, 206-233; Pharo 2000, *NATO og Kosovo-krisen*, s. 13; Cambell 2001, *Justice and international order*, s. 112-123; Cordesman 2001, *The lessons and non-lessons of the air and missile campaign in Kosovo*; Sulyok 2003, *The Theory of Humanitarian Intervention with Special Regard to NATO's Kosovo Mission*, s. 155; Heinbacker 2004, *Kosovo*, s. 548; Hodge 2006, *Britain and the Balkans*, s. 161; Lyon og Dolan 2007, *American humanitarian intervention*, s. 61-62; Judah 2008, *Kosovo: What everyone needs to know*, s. 87; Williams 2009, *NATO, Security and Risk Management*; Henriksen 2013, *NATO's gamble*; Song 2016, *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*, s. 101-107. Se også Latawski og Smith 2003, *The Kosovo Crisis*, s. 163-165, der argumenterer for, at NATO i virkeligheden gik i krig, fordi det euro-atlantiske fællesskabs værdigrundlag var truet som følge af serbernes fremfærd i Kosovo.

45 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 77-89, 198-199. Dette står overfor f.eks. Posen 2000, *The war for Kosovo*, s. 79-80, der argumenterer for, at Milošević dog opnåede visse koncessioner i juni sammenlignet med ved Rambouillet. For lignende synspunkter se Mandelbaum 1999, *A perfect failure*; Byman og Waxman 2000, *Kosovo and the great air power debate*; Heinbacker 2004, *Kosovo*, s. 547; Allen og Vincent 2011, *Bombing to Bargain?*, s. 5.

46 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 218-219.

tionale samfund ikke havde været i stand til at håndtere fuldt ud.⁴⁷ Denne udvikling skulle senere lede til, at FN's generalforsamling i 2005 vedtog den politiske forpligtelse om "responsibility to protect", som indebar den kollektive forpligtelse for FN's medlemslande til at gribe ind overfor folkemord og etnisk udrensning.⁴⁸

Daalder og O'Hanlon, og den mainstreamlitteratur de er en del af indenfor Kosovolitteraturen, skal desuden ses i tæt sammenhæng med 1990'ernes diskussioner om NATO's rolle i verden efter den kolde krig. I særlig grad i forhold til D. Ronald Asmus, Richard L. Kugler og F. Stephen Larrabees tese i deres 1993-artikel "Building a new NATO". Denne artikel satte i høj grad rammen for debatten med pointen at NATO, med et ordvalg først brugt af den amerikanske senator Richard Lugar,⁴⁹ måtte "go out of area or go out of business."⁵⁰ Hermed mente forfatterne, at NATO ikke ville kunne bestå, hvis ikke organisationen formåede at bidrage til Europas sikkerhedsudfordringer fra øst og syd. Vestens (præ-1993) problemer med at håndtere blandt andet Jugoslaviens sammenbrud illustrerede således for forfatterne behovet for et aktivt NATO.⁵¹ Muligheden for at spille en sådan rolle var blevet antydnet i NATO's strategiske koncept af 1991 og blev understreget i det strategiske koncept af 1999. Kritikere, så som Stephen Walt, har påpeget, at navnlig NATO's problemer i Bosnien og Kosovo illustrerede det farlige i "out of area"-tankegangen: at NATO både påråbte sig fornyet relevans som eneste redskab til at håndtere sådanne kriser, og samtidig nødvendiggjorde intervention selvsamme steder, for at undgå, at NATO fremstod irrelevant.⁵² Resultatet af Bosnien

47 Global Centre for the Responsibility to Protect 2017, "The Responsibility to Protect: A Background Briefing", september 2017.

48 Stahn 2007, Responsibility to protect.

49 Rosenfeld, Stephen S., "NATO's last chance", *Washington Post*, 2. juli 1993.

50 Asmus, Kugler og Larrabees 1993, Building a new NATO, s. 31.

51 Asmus, Kugler og Larrabees 1993, Building a new NATO, s. 31. Dette skift rummede imidlertid store udfordringer – ikke mindst at alliancens procedure for "out of area"-missioner var væsentligt mindre klare end alliancens traditionelle raison d'être: Artikel fem operationer. Se Ong 2003, Credibility over Courage, s. 93). Senere forskning lægger ligeledes vægt på denne pointe i forhold til at bevare NATO's relevans i forhold til USA, som netop ikke valgte NATO i de følgende interventioner i Afghanistan og Irak, se Williams 2008, Out of Area and Very Much in Business?

52 Walt 2000, *NATO's Future (In Theory)*, s. 16.

og Kosovo var da også, ifølge Sten Rynning, at alliancen herefter bevægede sig mere i retning af ad hoc-koalitioner.⁵³

Overfor denne store mainstreamgruppe i Kosovolitteraturen står en gruppe forfattere, som ligeledes mere eller mindre accepterer NATO's officielle forklaring for beslutningen om interventionen, men som samtidig karakteriserer beslutningen som en fejltagelse. F.eks. kritiserer Robert Jackson i artiklen "Humanitarian War over Kosovo" interventionen for, grundet det manglede FN-mandat, at være et udtryk for en problematisk prioritering af retfærdighed (for kosovoalbanerne) over hensynet til international orden (FN).⁵⁴ Andre, så som Michael Mandelbaum i artiklen "A perfect failure", kritiserer interventionen for at være inkonsistent - andre magthavere i f.eks. Afrika var langt mere brutale end Milošević uden, at Vesten intervenerede. Hertil kommer, ifølge Mandelbaum, at alliancen fejlede i sit erklærede mål (ifølge Mandelbaum var kosovoalbanerne i en værre situation efter NATO's intervention end før) og, endelig, og dette er artiklens hovedpointe, at interventionen i Kosovo skadede både USA's og NATO's internationale interesser ved at bringe Vesten på kollisionskurs med Rusland og Kina.⁵⁵

Endelig findes en tredje gruppering i litteraturen, bestående af venstreintellektuelle så som Noam Chomsky og Edward Said, der *både* er modstandere af krigen *og* ligeledes afviser oprigtigheden i de officielle vestlige begrundelser for krigen. Chomskys hovedpointer i bogen *The New Military Humanism* er, at NATO's intervention primært var geopolitisk motiveret, idet Serbien repræsente-

53 Rynning 2005, *NATO Renewed*, s. 46-50, 69-78.

54 Jackson 2000, *Humanitarian War over Kosovo*, s. 147. For en diskussion af spændingerne mellem ønsket om retfærdighed og ønsket om orden i international folkeret se f.eks. Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, *Humanitær Intervention*, s. 14-17; Wheeler 2000, *Saving Strangers*. Debatten om orden overfor retfærdighed er særligt central indenfor den såkaldte Engelske Skole i International Politik teori. Se f.eks. Hurrell 2014, *Order and Justice*.

55 Mandelbaum 1999, *A perfect failure*. For lignende argumenter se Layne og Schwarz 1999, *Kosovo II*; Layne 2000, *Miscalculations and Blunders lead to War*; Mccgwire 2000, *Why did we bomb Belgrade?*; Ong 2003, *Credibility over courage*. Hertil kommer forfattere som Crawford 2001, *Pivotal deterrence and the Kosovo war*; Redd 2005, *The influence of advisers and decision strategies on foreign policy choices*, der primært ser Kosovokonflikten som et udtryk for fejlslået tvangsdiplomati, der grundlæggende skyldtes Clintons frygt for at lide militære tab.

rede det eneste land i regionen, der endnu ikke havde accepteret den amerikanske verdensorden. I denne tolkning bygger Chomsky blandt andet på sammenligninger af vestlig politik overfor menneskeretskrænkelser i Kosovo med vestlig politik overfor krænkelser en række andre steder på kloden – frem for alt i Tyrkiet.⁵⁶

Kosovokrisen var ligeledes genstand for betydelig international debat indenfor folkeretten. Denne debat satte sig i høj grad også spor i Danmark. Således ansporede den danske debat om det retlige grundlag for humanitær intervention i Kosovo danske beslutningstagere til i 1999 at rekvirere en udredning fra Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) om udviklingen i folkeretten med hensyn til humanitære interventioner. Udredningen blev nedsat pga. dilemmaet i Kosovokrisen i oktober 1998, hvor Folketinget (delvist ved B 4, delvist gennem Det Udenrigspolitiske Nævn) for første gang besluttede at autorisere dansk deltagelse i evt. militær indgriben, og den blev færdiggjort i oktober 1999 umiddelbart efter Kosovokrisens afslutning. Den konkluderer, at der i gældende folkeret ikke er grundlag for bemyndigelse af intervention uden Sikkerhedsrådets bemyndigelse. Hertil kommer, at ej heller sædvaneret om doktrin om repressalier eller nødret kan udgøre folkeretsligt grundlag. Imidlertid argumenterer rapporten for, at verdens landes reaktioner på humanitære interventioner uden FN-mandat siden 1990, dvs. blandt andet i Kosovo, i sig selv kan ses som et udtryk for en større accept af, at humanitær intervention er moralsk berettiget i særligt alvorlige tilfælde.⁵⁷ Overordnet konkluderer rapporten derfor, at en entydig status quo-strategi i forhold til streng håndhævelse af princippet om afståelse fra intervention uden mandat fra Sikkerhedsrådet er uhensigtsmæssig. I stedet anbefales en forsigtig mellemløsning, hvor muligheden for ad hoc-intervention uden mandat i ganske særlige tilfælde kan

56 Chomsky 1999, *The New Military Humanism*. For lignende synspunkter se f.eks. Blackburn 2000, *Kosovo: The War of NATO Expansion*; Gowan 2000, *The war and its aftermath*; Johnstone 2000, *NATO and the New World Order*; Said 2000, *The treason of the intellectuals*; Szamuely 2013, *Bombs for Peace*. Se også f.eks. Chandler 2003, *Rhetoric without responsibility*, der argumenterer for, at interventionen i Kosovo gav Clinton en moralsk autoritet, som han manglede indenrigspolitisk. For et kritisk syn på denne litteratur se Cambell 2001, *Justice and international order*, s. 120-123.

57 Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, *Humanitær Intervention*, s. 81-98.

tænkes at gavne Sikkerhedsrådets mulighed for at etablere konsensus om konkrete humanitære interventioner.⁵⁸

Diskussionerne i rapporten afspejles i den bredere internationale litteratur. Således er det kun en lille minoritet, der argumenter for, at interventionen i Kosovo var, eller nærmer sig at være, decideret lovlig,⁵⁹ hvorimod en større gruppe, ligesom rapporten fra DUPI, skelner mellem legalitet og legitimitet, og pointerer at Folkeretten kan være under udvikling på dette område. Altså at interventionen ikke var lovlig, men muligvis moralsk acceptabel.⁶⁰ Endelig anser en mindre gruppe interventionen som både ulovlig og illegitim.⁶¹ Disse skel bundet i uenighed om, hvorvidt særligt vestlige beslutningstagere burde holde sig til en streng læsning af FN's charter, eller om de i stedet burde lægge vægt på sædvaneret, dvs. om stater tidligere har intervenseret uden FN mandat af nød-

58 Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, *Humanitær Intervention*, s. 125-133.

59 Se f.eks. Greenwood 2000, *International law and the NATO intervention in Kosovo*, og Greenwood 2002, *Humanitarian intervention*. Dette var desuden den juridiske tolkning i det norske udenrigsministerium, se Haaland 2007, *Participation in Peace Support Operations for Small Countries*, s. 508, slutnote 17. Se også Regjeringen 2001, *Kosovo-krisen*. Wedgwood 1999, *NATO's Campaign in Yugoslavia*, s. 833-834 argumenterer for, at der er støtte at hente til NATO's intervention i en bred fortolkning af artikel 51 i FN's charter om selvforsvar, og at hverken legitimitet eller legalitet bør være et spørgsmål som alene Sikkerhedsrådet afgør. På samme måde argumenterer Michael Reisman for, at eftersom det internationale samfund er forpligtet til at stoppe overgreb, så må interventionen betragtes som en mindre krænkelse af ånden i FN's charter end ikke at handle. Se Reisman 1999, *Kosovo's antinomies*. Hertil kommer en mellemfløj, der anser resolution 1199 og 1204, såvel som Sikkerhedsrådets afvisning med stemmerne 12 til 3 af et russisk forsøg på at få en resolution igennem der fordømte NATO's luftbombardement, som indikationer på et skær af lovlighed ved interventionen. Se f.eks. Roberts 1999, *NATO's "Humanitarian War" over Kosovo*; Guicherd 1999, *International Law and the War in Kosovo*.

60 Henkin 1999, *Kosovo and the Law of 'Humanitarian Intervention'*; Independent International Commission on Kosovo 2000, *The Kosovo Report*; The Foreign Affairs Committee 2000, *Fourth Report*; Sulyok 2003, *The Theory of Humanitarian Intervention with Special Regard to NATO's Kosovo Mission*; Toms 2000, *Operation Allied Force and the legal basis for humanitarian interventions*; Simma 1999, *NATO, the UN and the Use of Force*, s. 12. Visse fremstillinger indenfor denne gruppe sætter dog spørgsmålstegn ved operationens proportionalitet og målrettethed. Se f.eks. Egan 2001, *The Kosovo Intervention and Collective Self-defence*.

61 Se f.eks. Charney 1999, *NATO's campaign in Yugoslavia*, s. 835-838, der anerkender det moralske problem ved ikke at handle overfor overgreb, men som samtidig påpeger, at FN's charter fra begyndelsen har prioritet at forhindre krig mellem stater frem for at forhindre menneskerettighedsovergreb. Se også Jackson 2000, *Humanitarian war over Kosovo*, s. 146-152. Byers 2005, *War Law*, tager ikke direkte stilling til legitimitetsspørgsmålet, men afviser klart lovligheden af interventionen.

vendighedshensyn.⁶² Desuden bunder skellene i den fornævnte 'orden overfor retfærdighed'-diskussion.⁶³

Formålet her er ikke at tage stilling til, hvorfor Vesten og USA intervererede i Kosovo. Det ville kræve benyttelse af et helt andet slags kildemateriale, primært fra de vestlige stormagters arkiver, som udredningen ikke har haft til rådighed. I stedet er det primært dansk arkivmateriale, der ligger til grund for denne undersøgelse. Dette materiale er imidlertid meget velegnet til at tage stilling til hvorledes ovenstående problematikker har *taget sig ud* for danske beslutningstagere på baggrund af den information, de modtog særligt fra de danske ambassader i de vestlige stormagters hovedstader og på baggrund af indberetninger fra den danske NATO-repræsentation. På denne baggrund giver debatterne i den internationale litteratur anledning til følgende spørgsmål af relevans for den danske beslutningstagen:

- Hvad var det danske syn på de vestlige NATO-allieredes bevægelse i Kosovokonflikten?
- Søgte danske beslutningstagere at deltage og gøre sig gældende i debatterne internt i NATO?

Disse vil blive besvaret i fremstillingen.

Fremstillingen falder i otte kapitler.

Kapitel 1 har i det ovenstående introduceret arbejdet og afdækket den eksisterende forskning. Kapitel 2 giver en kort baggrund for Balkan-konflikterne generelt i regionalt og internationalt perspektiv. Kapitel 3 centrerer sig omkring den relativt aktive danske sanktionspolitik i foråret 1998. Kapitel 4 behandler de ligeledes relativt aktive danske bestræbelser for at fremme mulighederne for

62 Haines 2009, The Influence of Operation Allied Force on the Development of the jus ad bellum. Beslægtet med denne tolkning er ideen om at det internationale samfunds reaktion på en intervention efterfølgende kan styrke eller svække legaliteten bag.

63 Se f.eks. Jackson 2000, Humanitarian war over Kosovo, s. 152-156. For Jackson er Kosovointerventionen således både ulovlig i forhold til FN's charter og illegitim fordi international orden derved blev undergravet. For en opsummering af juridiske argumenter brugt i konflikten se også Henrikson 2000, The Constraint of Legitimacy, s. 48-49.

en vestlig militær intervention i Kosovo med FN-mandat i sommeren 1998. I kapitel 5 identificeres det betydelige skift i den danske kosovopolitik, fra relativt aktiv til relativt reaktiv, der fandt sted i efteråret 1998, op til vedtagelsen af B 4 den 7.-8. oktober 1998 og autoriseringen af kommandooverdragelsen af de danske fly i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998. Dette skifte skete i takt med, at det gik op for danske beslutningstagere, at det ikke var muligt at opnå et klart FN-mandat til intervention i Kosovo. Kapitel 6 beskriver det *intermezzo* i konflikten, vinteren 1998-1999, der strakte sig fra Miloševićs accept af NATO's krav i oktober 1998 til umiddelbart efter forhandlingerne mellem Forbundsrepublikken Jugoslavien, kosovoalbanerne og Vesten slog fejl ved fredskonferencen i Rambouillet/Paris i februar-marts 1999. Kapitel 7 analyserer de danske overvejelser i foråret 1999 i forbindelse med tilslutningen til NATO's luftoperation i marts 1999 og i forbindelse med luftoperationens første fase til og med NATO-topmødet i Washington den 23.-25. april 1999, der markerede 50 året for NATO's grundlæggelse. Endelig behandler kapitel 8 forløbet i forsommeren 1999 fra afslutningen af NATO-topmødet i Washington til den danske vedtagelse af B 148 den 17. juni 1999. Fokus her ligger på de danske overvejelser i forbindelse med indsættelse af landtropper i Kosovo, der i sidste ende mandede ud i, at Danmark stillede med en bataljon til KFOR. Efter konklusionen samles der i et appendiks op på en række spørgsmål af juridisk og praktisk karakter i forbindelse med det danske engagement i Kosovo, som ikke blev vurderet tilstrækkeligt centrale for fremstillingens hovednarrativ.

KAPITEL 2

Baggrund: Balkan, Europas krudttønde

Nedenfor vil den historiske baggrund for Kosovokrisen blive introduceret. Afsnittet er delt i to. Den første del opridser de mest relevante elementer i Kosovos historie, centreret omkring forholdet mellem albanere og serbere som det har udviklet sig igennem historien frem til Kosovokrisens begyndelse i 1998. Det andet opsummerer Vestens, og i særdeleshed Danmarks, erfaringer med interventioner i Eksjugoslavien efter landets sammenbrud i 1991. Denne historiske baggrund er ikke kun nødvendig for at forstå Kosovokonfliktens rolle som den seneste af en lang række konflikter på Balkan. Det er særligt relevant i kraft af, at flere aktører specifikt henviser til erfaringerne fra særligt Bosnien i deres argumentation vedrørende interventionen i Kosovo.⁶⁴

Albanere og serbere i Kosovo: Et kort historisk rids

Serberne ankom til Balkan omkring år 600, på invitation fra den byzantinske kejser, men begyndte dog først at etablere sig i Kosovo omkring slutningen af 1100-tallet. I løbet af 1100-tallet og 1200-tallet svækkedes det byzantinske riges indflydelse på Balkan mærkbart, på grund af korstogene (korsfarerne plyndrede således f.eks. Konstantinopel i 1204), pres fra osmannerne i øst og bulgarerne i

64 Se f.eks. Hækkerup 2002, *Kosovos mange ansigter*, s. 57; Talbott 2002, *The Russia Hand*, s. 299; Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 410; Clinton 2004, *My Life* s. 849; Blair 2010, *A Journey*, s. 226-228; Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 87.

nord. Derfor kunne serberne fra slutningen af 1100-tallet efterhånden begynde at etablere et selvstændigt kongedømme på Balkan, der i løbet af 1200-tallet også kom til at inkludere Kosovo.⁶⁵ Det er uklart, hvornår albanerne ankom til Kosovo. Deres tilstedeværelse i det nuværende Albanien bliver således nævnt første gang i skriftlige kilder i 1000-tallet, men fremstår generelt som en minoritet i forhold til serberne i middelalderens Kosovo.⁶⁶ På den anden side kan det dog ikke afvises, at albanerne kan nedstamme direkte fra illyrerene, hvis historie på Balkan stækker sig langt tilbage i historien.⁶⁷ Det er således ikke muligt at afgøre, hvorvidt det var serberne eller albanerne, der kom til Kosovo først.

Serbisk kontrol med Kosovo led et alvorligt knæk i 1389 med det berømte slag mellem den serbiske fyrste Lazar Hrebeljanović og den osmaniske sultan Murat I på Soltortesletten i Kosovo. Begge ledere omkom i forbindelse med slaget, der alt efter fortolkning var enten et serbisk nederlag eller taktisk uafgjort. Under alle omstændigheder resulterede slaget i begyndelsen til enden på middelalderens Serbien, der blev endeligt erobret af det Osmanniske Rige i 1458 (Albanien fulgte efter i 1463).⁶⁸

I perioden, der fulgte under osmannisk herredømme, konverterede albanerne i stor stil til islam, mens serberne indordnedes indenfor den græsk-ortodokse kirke. Det skyldtes blandt andet, at den græsk-ortodokse kirke i store perioder nød udstrakt autonomi i kraft af det osmaniske system for organisering og skatteinddrivning fra ikke-muslimer, det såkaldte millet-system,⁶⁹ mens den katolske kirke i blandt andet Albanien blev betragtet med betydelig mistænksomhed.⁷⁰ Kosovos etniske sammensætning, særligt i forhold til balancen mellem albanere og serbere, var omskiftelig i perioden under og efter det Osmanniske herredømme med både

65 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 44.

66 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 56-57.

67 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 28-40.

68 Hubchick og Cox 2001, *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, kort 19.

69 Hubchick og Cox 2001, *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, kort 22.

70 Et centralt problem var, at den katolske kirkes overhoved, paven, ikke som den serbiske patriark var underlagt sultanen, se Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 126-127. Disse problemer førte, ifølge Malcolm, bl.a. til periodisk mangel på katolske præster og dermed katolsk tilbagegang blandt den brede albanske befolkning.

serbiske og albanske ind- og udvandring. Hertil kom osmannisk favorisering af de efterhånden overvejende muslimske albanere og ødelæggelser forårsaget af invasioner og oprør igennem perioden.⁷¹ Resultatet var imidlertid, at balancen forskubbede sig i løbet af 1700-tallet og 1800-tallet, således at albanerne i midten af 1800-tallet udgjorde majoriteten i Kosovo.⁷²

Det moderne Serbien opstod i løbet af 1800-tallet, fra 1817 som semiauafhængig stat stadig formelt under den osmanniske sultans herredømme og fra 1878 som fuldt uafhængig stat.⁷³ Denne stat inkluderede imidlertid ikke fra starten Kosovo, der først blev annekteret af Serbien efter den første balkankrig af 1912-1913. Serbien indtog desuden efter første verdenskrig en dominerende rolle i det nyoprettede kongerige Jugoslavien.⁷⁴ En hovedprioritet for den nye serbiske stat i Kosovo var at rykke den etniske balance i Kosovo tilbage i serbisk favør. I perioden fra 1912 frem til anden verdenskrig forsøgte Serbien sig derfor med på den ene side at fremprovokere albansk emigration og samtidig styrke det serbiske mindretal i Kosovo gennem storstilede forsøg på at tiltrække serbiske kolonister til Kosovo. Disse forsøg formåede imidlertid ikke at ændre afgørende på den demografiske balance.⁷⁵

Anden verdenskrigs partisankamp mod Nazityskland, der i 1941 invaderede Jugoslavien, betød store skift i Jugoslaviens politiske landskab. Sejrrherren fra partisankampen, kommunisten Josip Broz Tito, kunne således i 1945 etablere den Socialistiske Føderale Republik Jugoslavien. Kommunistpartiet stod imidlertid svagt i Kosovo og inkluderede næsten ingen albanske medlemmer. Både den italienske og den tyske besættelsesmagt i Kosovo førte en relativt tolerant politik overfor kosovoalbanerne, og blandt andet derfor var den kosovoalbanske deltagelse i partisankampen imod italienere og tyskere begrænset. Her spillede ikke mindst ind, at det afgørende spørgsmål i Kosovo på dette tidspunkt var det interne forhold mellem albanere og serbere frem for forholdet til

71 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 116-238.

72 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 196.

73 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 180.

74 Hubchick og Cox 2001, *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, kort 35.

75 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 239-288.

besættelsesmagterne. Således forsøgte visse albanske grupperinger i disse år at rulle de serbiske koloniseringsforsøg tilbage med våbenmagt.⁷⁶

Forholdet mellem albanere og serbere i Kosovo efter anden verdenskrig var derfor stærkt betændt. Det blev ikke bedre af, at den jugoslaviske regering under Tito, i den første del af Titos regeringstid, i stor stil videreførte flere af mellemkrigstidens forsøg på at ændre den demografiske balance. Dette skyldtes blandt andet, at kosovoalbanerne efter bruddet mellem Tito og den albanske leder Enver Hoxha i 1948 (som følge af bruddet mellem Tito og Josef Stalin) blev betragtet som en potentiel femtekolonne imod den jugoslaviske stat. En vigtig ændring fandt sted i 1966, da Tito opgav at homogenisere Jugoslavien og i stedet åbnede op for større indflydelse for de forskellige jugoslaviske minoriteter. I Kosovo blev der gjort op med en tidligere favorisering af serberne med hensyn til statslige arbejdspladser, og i ændringen af den jugoslaviske forfatning i 1974 blev Kosovo og Vojvodina givet en grad af selvstyre, der næsten matchede Jugoslaviens seks republikker. Denne udvikling betød, at kosovoalbanerne gradvist overtog statsapparatet i Kosovo samtidig med, at den demografiske udvikling, grundet fødselstal og serbisk emigration, forrykkede sig endnu mere i albansk favør.⁷⁷

Tito afgik ved døden i 1980, og i løbet af årtiet, der fulgte, tiltog de etniske spændinger overalt i Jugoslavien. I Kosovo udløste dårlige forhold på Pristina Universitet i 1981 et studenteroprør, der hurtigt bredte sig til en generel opstand. Episoden førte til en markant forværring af forholdet mellem serbere og albanere i Kosovo, og førte blandt andet til serbiske krav om tilbagerulning af, hvad de så som årtiers albanisering af Kosovo. Konflikten kulminerede, da det kosovoserbiske mindretal i 1987 inviterede den serbiske partipræsident Ivan Stambolić til at tale i byen Kosovo Polje. Han undslog sig og sendte i stedet sin underordnede Slobodan Milošević. Milošević, der ikke tidligere havde interesseret sig særligt for Kosovo, greb lejligheden og lovede de forsamlede

⁷⁶ Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 296-298, 305.

⁷⁷ Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 314-333.

kosovoserbere, at "ingen skal vove at slå jer".⁷⁸ Talen blev berømt og etablerede med ét slag Milošević som den nye mand i Serbien og som forkæmper for serbisk nationalisme. I 1989 blev Milošević Serbiens præsident.

Etniske spændinger tog herefter til i alle dele af Jugoslavien, og fra 1991 begyndte staten at falde fra hinanden. Slovenien, Makedonien (FYROM)⁷⁹ og Kroatien erklærede sig selvstændige i 1991, og Bosnien-Herzegovina fulgte efter i 1991/1992. Det blev startskuddet til en række blodige krige på Balkan, der først fandt sin afslutning ved fredskonferencen i Dayton i 1995 (se næste afsnit). Samtidig var situationen i Kosovo under hastig forværring. I 1989 blev Kosovos selvstyre indenfor Serbien voldsomt begrænset og en række nye love, der begrænsede kosovoalbanernes rettigheder, blev indført. På samme tid slog politiet hårdt ned på kosovoalbanerne med et væld af anholdelser. Modstanden imod de nye serbiske tiltag udsprang i første omgang fra det intellektuelle miljø omkring universitetet i Pristina. Her lykkedes det i første omgang litteraturprofessoren Ibrahim Rugova at sætte sig i spidsen for en bevægelse, der fik navnet 'Democratic League of Kosovo' (LDK) med et program, der søgte Kosovos selvstændighed, men med fredelige midler primært gennem at appellere til Vestens stormagter.⁸⁰ Bevægelsen etablerede ligeledes et parallelt statsapparat, der ved hjælp af egen skatteindkrævning etablerede sundhedsydelse og basale uddannelsesmuligheder i takt med, at Serbien indskrænkede disse. I perioden 1991-1995 var Vestens opmærksomhed primært på situationen i Kroatien og Bosnien. Dog advarede præsident George Bush i december 1992 Milošević imod at benytte vold imod de kosovoalbanske aktivister, den såkaldte juleadvarsel.⁸¹

Daytonaftalen indeholdt imidlertid ikke en løsning på problemerne i Kosovo, men sammenkædede dog løftningen af de resterende sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, den så-

78 Oversat fra engelsk efter Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 341.

79 Republikken Makedonien er i FN optaget under navnet The Former Yugoslav Republic of Macedonia, forkortet FYROM. Da kontroversen om landets navn stadig pågår, er betegnelsen "Makedonien" anvendt i denne fremstilling som en neutral betegnelse.

80 Malcolm 1997, *Kosovo*, s. 347-348.

81 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 9.

kaldte "Outer Wall", med en løsning af Kosovokonflikten.⁸² Det var et hårdt slag imod Rugova, da det af mange i Kosovo blev set som bevis på, at Rugovas ikke-voldsstrategi havde slået fejl. Det bane-
de vej for Kosovos Befrielseshær (UCK), der fra 1996 påbegyndte
egentlige væbnede angreb imod de serbiske myndigheder i Koso-
vo. I 1997 brød Albanien sammen og den albanske hær's våbende-
poter blev plyndret. Det skabte et stort udbud af billige våben, også
i Kosovo, hvilket styrkede UCK betydeligt.⁸³ I februar-marts 1998
besluttede det serbiske militær at iværksætte en offensiv imod
UCK i Qirez, Likosane og frem for alt i Drenicaregionen, hvor UCK
stod stærkest. Det skulle blive startskuddet til Kosovokonflikten af
1998-1999.⁸⁴

Balkankrigene 1991-1995 og Vesten

Da Jugoslavien gik i opløsning, var det særligt forholdet mellem
kroater, serbere og bosniske muslimer, der skabte problemer. Det
skyldtes især den store koncentration af serbiske mindretal i Kro-
atien og Bosnien såvel som det kroatisk mindretal i Bosnien.⁸⁵
Den første større konfrontation fandt sted i 1991, da den jugosla-
viske hær, der var under serbisk kontrol, rykkede ind i de serbiske
områder i Kroatien. Serbien havde en komparativ fordel i at have
"arvet" de fleste af den jugoslaviske hær's tunge våben, men formå-
ede alligevel kun knebent at sætte sig i besiddelse af de omstrid-
te områder. Problemet var ikke mindst dårlig moral og modvilje
blandt de serbiske styrker til at blive sendt i krig udenfor selve
Serbien. I november 1991 accepterede både Serbien og Kroatien
en våbenhvile. Desuden accepterede de, at FN-styrken UNPROFOR
blev sat ind i de omstridte områder, hvilket betød en længere pause
i konflikten i Kroatien.

For Serbien betød den begrænsede militære succes i Kroatien et
afgørende skift i strategi. Frem for at prøve at sætte sig i besiddelse

82 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 10.

83 Jonsson 2014, *The Kosovo conflict*, s. 180.

84 Hubchick og Cox 2001, *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, kort 50.

85 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 88.

af områderne i Kroatien og Bosnien ved direkte invasion, overlod styret i Beograd nu i stedet i stor stil kampene til de kroatisk og bosniske serbere, for hvem konfrontationen i helt anderledes grad end for serberne i selve Serbien var en kamp på liv og død. Til gengæld overlod serberne en stor del af deres tunge våben til de kroatisk og bosniske serbere, og koncentrerede placeringen af den jugoslaviske hær bosniske serbere i Bosnien, således at de bosniske serbere ved krigsudbruddet i Bosnien i 1992 allerede var i besiddelse af kernen til en professionel hær.⁸⁶ Hertil kom, at Serbien fortsat støttede sine mindretal med logistisk hjælp og enkelte frivillige korps – f.eks. den berygtede Serbiens Frivillige Garde, også kendt som Arkans Tigre, der stod bag en stor del af krigenes værste grusomheder.⁸⁷ Netop derfor stod de bosniske serbere stærkest i Bosnienkrigens første faser.

Krigen i Bosnien blev udkæmpet mellem tre parter i skiftende alliancer med hinanden: De bosniske serbere, der blev støttet af Serbien; de bosniske kroater, der blev støttet af Kroatien; og de bosniske muslimer, der sad på regeringsmagten i hovedstaden Sarajevo. De bosniske serberes militære overlegenhed, såvel som den manglende fælles front imellem kroater og muslimer, førte imidlertid hurtigt til, at de bosniske serbere kunne sætte sig i besiddelse af langt over halvdelen af Bosnien og indlede en belejring af hovedstaden Sarajevo. Samtidig forfulgte de bosniske serbere en brutal strategi baseret på etnisk udrensning, der havde til formål at styrke serbisk demografisk dominans i de erobrede områder – en strategi, der periodisk blev kopieret af både de bosniske muslimer og de bosniske kroater, men dog aldrig i et omfang, der matchede serberne.⁸⁸ I juli 1993 kunne den amerikanske efterretningstjeneste CIA rapportere, at en total bosnisk-serbisk militær sejr syntes nært forestående.⁸⁹

Sideløbende blev det internationale samfund gradvist mere involveret i krigen på Balkan. FN's Sikkerhedsråd havde allerede i

86 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 101.

87 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 119.

88 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 171-181; Hubchick og Cox 2001, *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*, kort 49.

89 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 142.

september 1991 indført en våbenembargo (FN's sikkerhedsrådsresolution 713) imod Jugoslavien, som skulle forhindre eskalering af konflikten, men som imidlertid også betød, at serbernes materielle mæssige fordel blev fastfrosset.⁹⁰ En række resolutioner fulgte herefter. En FN-styrke, den såkaldte UNPROFOR, blev etableret og senere udvidet; såkaldte "sikre områder" i Bosnien blev etableret; og den 30. maj 1992 vedtog Sikkerhedsrådet igennem resolution 757 at indføre blandt andet økonomiske sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien (dvs. Serbien og Montenegro).⁹¹ Disse sanktioner skabte intern splid i den serbiske lejr mellem de bosniske serberes ledere præsident Radovan Karadžić og general Ratko Mladić på den ene side og Serbiens præsident Milošević på den anden. Det skabte en dynamik, hvor Milošević ofte fremstod relativt moderat og mest ivrig efter at få en fredsaftale i hus for at få sanktionerne hævet, men ikke altid i stand til at sætte sig igennem overfor de bosniske serbere.

Det internationale samfund var imidlertid ligeledes splittet. Rusland støttede traditionelt Serbien, mens USA primært støttede de bosniske muslimer. Hertil kom en markant intern splittelse i Vesten mellem USA på den ene side og de europæiske magter, særligt Frankrig og Storbritannien på den anden. Denne splittelse bundede i, at USA fra starten havde afvist at sende amerikanske soldater til Balkan, hvorfor UNPROFOR var domineret af britiske og franske troppebidrag. De europæiske landtroppers sårbarhed medførte, at europæerne var mindre villige til at forfølge en hård kurs overfor især serberne. Derfor afviste europæerne fra starten amerikanske bestræbelser på at ændre magtbalancen i Eksjugoslavien gennem ophævelse af våbenembargoen og gennem bombardementer af de bosniske serberes styrker – den såkaldte "lift and strike"-strategi.⁹²

UNPROFOR i Bosnien kom hurtigt i store problemer. Styrken var relativt lille og havde et snævert mandat, der ikke tillod den

90 FN 1991. "Resolution 713", 25. september 1991.

91 FN 1992. "Resolution 757", 30. maj 1992; Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 205-206.

92 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 250-255; Daalder 2000, *Getting to Dayton*, s. 11-19.

at gribe ind i kamphandlingerne udenfor de sikre områder. Samtidig angreb serberne ofte de sikre områder, og de bosniske muslimer brugte dem som udgangspunkt for offensiver mod serberne.⁹³ NATO stillede i denne situation luftstyrker til rådighed, men under en kommandostruktur, der krævede godkendelse af alle angreb fra både FN-systemet og NATO – det såkaldte "dual key"-system. Denne organisatoriske svaghed bevirkede, at luftangrebene effekt indledningsvist var meget begrænsede. Værst gik det, da hollandske FN-styrker i juli 1995 undlod at gribe ind overfor den serbiske offensiv imod FN's sikre zone i den muslimske enklave Srebrenica. Det førte til krigenes værste massakre på civile, hvor ca. 7.000-8.000 muslimske mænd og drenge omkom.⁹⁴ Hertil kom, at FN-tropperne i UNPROFOR periodisk blev udsat for ydmygende gidseltagninger af de bosnisk-serbiske styrker (400 tropper alene ved en episode i maj 1995).⁹⁵ Disse faktorer, såvel som den manglende fremgang i fredsforhandlingerne i løbet af første halvdel af 1995, førte til overvejelser i de europæiske hovedsteder om helt at trække UNPROFOR ud, hvis ikke situationen blev afhjulpet. Da de fleste troppebidragsydere var NATO-lande, ville det lægge stort pres på amerikanerne til at sætte landtropper ind for at dække retræten (karakteriseret i visse medier som et "Dunkirk"-scenarie).⁹⁶

Denne udvikling pressede amerikanerne til at skifte strategi. Det skete blandt andet ved, at amerikanerne nærmede sig europæerne med hensyn til at vise en hvis imødekommenhed overfor bosnisk-serbiske interesser, og samtidig bakkede sine udspil op

93 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 155.

94 Brunborg og Urdal 2003, *Accounting for genocide*, s. 244-245.

95 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 329; Daalder 2000, *Getting to Dayton*, s. 163. Ydmygelsen forbundet med de serbiske gidseltagninger var ikke mindst en central faktor for Storbritannien og Frankrig, begge lande med en stolt militærhistorie. Se Daalder 2000, *Getting to Dayton*, s. 42. NATO's "worst case scenario" indregnede risiko for angreb fra alle tre parter for at tage gidsler og erobre materiel fra FN-styrken.

96 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 323-325, 384. Ikke alle i den amerikanske administration var enige i synspunktet om at holde UNPROFOR i Bosnien. FN-ambassadør Madeleine Albright talte således for at arbejde aktivt for at få UNPROFOR ud, fordi de britiske og franske soldaters sårbarhed overfor gidseltagning forhindrede NATO i at bombe de bosniske serbere. Se Daalder 2000, *Getting to Dayton*, s. 93.

med tungere trusler – altså et skift til egentligt tvangsdiplomati.⁹⁷ Da de bosniske serbere fortsat afviste de amerikanske udspil førte dette i september 1995 til relativt massive bombardementer af de bosniske serberes luftforsvar og kommunikationssystemer.⁹⁸ Samtidig havde amerikanerne i lang tid arbejdet på at slutte en alliance mellem de bosniske muslimer og kroater, hvilket til en vis grad lykkedes i 1995. Hertil kom en stadigt stigende strøm af våben fra blandt andet Saudi Arabien til de bosniske muslimer, en klar overtrædelse af våbenembargoen, men muligvis med stiltiende accept fra amerikanerne.⁹⁹ Tilsammen medførte disse faktorer en gradvis underminering af de bosniske serberes dominerende militære position i Bosnien. Samtidig trængte kroatiske og muslimske offensiver fra juli 1995 serberne tilbage, både i Kroatien hvor serberne i Krajina (den kroatisk-serbiske enklave) blev endegyldigt besejret, og i Bosnien hvor de bosniske serbere blev presset i defensiven.

Krigene i Kroatien og Bosnien blev endeligt afsluttet ved Daytonforhandlingerne i Ohio, USA i november 1995. Aftalen delte Bosnien i to dele med udstrakt selvstyre: En muslimsk-kroatisk del, Føderationen Bosnia-Herzegovina, der udgjorde 51 procent af Bosnien; og en serbisk del, Republika Srpska, der udgjorde de resterende 49 procent af Bosnien. Disse to dele udgjorde tilsammen staten Bosnien-Herzegovina. Afgørende for forhandlingerne var, at det var Milošević, ikke Karadžić, der repræsenterede den serbiske side, og at Milošević viste sig mere forhandlingsvillig end de bosniske serbere. Dette førte til, at Milošević i en periode fik ry for at være en person, som Vesten kunne forhandle med - et ry der imidlertid, som det vil fremgå i de senere kapitler, hurtigt blev sat over styr under Kosovokonflikten. Bemærkelsesværdigt er ligeledes, at det blev NATO, og ikke FN, som kom til at stå for implementeringsstyrken IFOR (senere SFOR), og at styrken var helt

97 Barthe og David 2007, Kosovo 1999, s. 1. Med tvangsdiplomati forstås en strategi, der med trusler om brug af magt og/eller begrænset brug af magt, søger at påvirke modparten i den retning udøveren ønsker. Når strategien er succesfuld kan den udgøre et alternativ til militær indgriben. Når den slår fejl, vil den ofte lede til enten militær indgriben eller prestige-tab. Se Art 2003, Introduction, s. 6-7; Jakobsen 2016, Denmark and UN peacekeeping.

98 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 352-355.

99 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 307.

anderledes robust end UNPROFOR, med et vidtrækkende mandat til at overvåge og implementere Dayton-aftalen.¹⁰⁰

Danmark på Balkan

Det havde under den kolde krig været en fast prioritet i Danmark og de øvrige nordiske lande at bidrage med fredsbevarende tropper til FN, hvilket ikke mindst førte til en langvarig dansk tilstedeværelse på Cypern. Derfor var det ikke overraskende, at danske beslutningstagere i tiden efter den kolde krig fortsat var en ivrig bidragsyder til FN-missionerne i det tidligere Jugoslavien. Faktisk var de danske bidrag til UNPROFOR så høje, at Danmark i 1994 var den største bidragsyder målt ud fra befolkning.¹⁰¹ Ligesom de øvrige bidragende europæiske NATO-lande påvirkede erfaringerne i UNPROFOR imidlertid fundamentalt Danmarks syn på FN-udsendelser. Allerede den 3. august 1993 måtte forsvarsminister Hækkerup overfor Det Udenrigspolitiske Nævn henvise til, at det var begrænset hvad man fra dansk side kunne gøre for de danske styrkers sikkerhed. Dette skyldtes, at kommandoen over tropper og ansvaret for sikkerheden var overgivet til FN. Ministeren understregede dog samtidig, at regeringen ikke desto mindre arbejdede på måder for at øge det danske personels sikkerhed.¹⁰²

Den 16.-17. august besluttede den danske SR-regering, efter pres fra det danske forsvar, at forstærke den danske styrke med ti leopard-kampvogne.¹⁰³ Processen med placeringen af kampvognene var imidlertid ikke uproblematisk. FN forsøgte midt i processen at omdirigere kampvognene til Kroatien, hvilket blev afvist fra dansk side. Forvirringen skyldtes ifølge forsvarsministerens redegørelse for Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. september 1993

100 Burg og Shoup 1999, *Ethnic conflict and International Intervention*, s. 377-378.

101 Jakobsen 2016, *Denmark and UN peacekeeping*, s. 749. Danske bidrag til FN's indsats på Balkan inkluderede ligeledes UNPREDEP i Makedonien og UNCRO i Kroatien. UNCRO overtog i 1995 en betydelig mængde danske soldater fra UNPROFOR, men forblev tæt sammenknyttet med UNPROFOR's kommandostruktur.

102 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. august 1993 kl. 11.00", 4. august 1993, pk. 1, j.nr.3.E.92-93, UM.

103 Jakobsen 2006, *Nordic approaches to peace operations*, s. 93-94.

"fejl i FN-systemet, som var stort og bureaukratisk."¹⁰⁴ Udsendelsen stødte desuden på flere forsinkelser, hvilket i høj grad var forårsaget af serbisk modstand imod udsendelsen. Også oppositionen pegede her på problemer hos FN. Tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen bemærkede således, at "det var FN og ikke Danmark, der bestemte. Selv om man aldrig skulle slippe muligheden for at drille en regering, burde det ikke ske i denne sag. Det var FN's og ikke Danmarks ansvar."¹⁰⁵ Ikke desto mindre ankom kampvognene imidlertid endelig til deres destination ved Tuzla den 25. februar 1993. Dermed blev den danske styrke i Bosnien den tungest bevæbnede enhed i UNPROFOR.¹⁰⁶

De danske kampvogne kom for alvor i kamp i april 1994, da de blev kaldet til undsætning af en svensk styrke. Træfningen, der fik navnet Operation Bøllebank, endte brat, da de danske kampvogne ramte et serbisk ammunitionsdepot. Historien om den danske styrkes sejr tiltrak sig stor opmærksomhed - også internationalt, herunder fra chefen for UNPROFOR general Michael Rose.¹⁰⁷ Internt i Danmark synes den største effekt at være, at succesen underbyggede og legitimerede den tidligere beslutning om at sende tunge våben til Balkan, og gødede jorden for tunge militære danske bidrag i fremtiden.¹⁰⁸

Anderledes gik det imidlertid for den danske del af UNPROFOR i Kroatien. Her førte to træfninger mellem de kroatiske styrker og dels kroatisk serbiske og dels bosnisk serbiske styrker i august-september 1995 til, at de danske tropper blev fanget i krydsild. I august mistede en dansk soldat livet og i september blev yderligere to danske soldater dræbt, mens 14 blev såret.¹⁰⁹ De danske tab førte

¹⁰⁴ Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 2. september 1993 kl. 16.30", 3. september 1993, pk. 2, j.nr.3.E.92-93, UM.

¹⁰⁵ Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 9. december 1993 kl. 14.05", 10. december 1993, pk. 2, j.nr.3.E.92-93, UM.

¹⁰⁶ Møller 2001, *Operation Bøllebank*, s. 224; Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 459-461.

¹⁰⁷ Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. maj 1994 kl. 14.30", 13. maj 1994, pk. 1, j.nr.3.E.92-94, UM.

¹⁰⁸ Jakobsen 2016, *Denmark and UN peacekeeping*, s. 749-750.

¹⁰⁹ Hækkerup 2002, *På skansen*, s. 115-116.

til en diskussion i Det Udenrigspolitiske Nævn om placering af ansvar samt relevante foranstaltninger fremadrettet og, i det sidste tilfælde, til spørgsmål om, hvorfor danskerne i september forgæves havde anmodet om flystøtte. Ved begge lejligheder påpegede forsvarsminister Hækkerup, at FN havde ansvaret og lovede, at der var undersøgelser på vej.¹¹⁰ Undersøgelserne gav ikke grundlag til at rejse direkte kritik af FN's håndtering af sagen, men særligt episoden i september førte til, at forsvarsministeren i et brev til FN's vicegeneralsekretær Kofi Annan havde

”fremhævet, at flystøtte efter hans opfattelse ikke var det bedste middel til at beskytte FN-styrkerne i alle situationer, og at der var behov for at overveje alternative muligheder. I den forbindelse har han peget på muligheden for at lade FN-styrkerne få adgang til støtte fra artilleri, der ikke i samme omfang som flystøtte var udsat for begrænsninger.”¹¹¹

Skiftet fra UNPROFOR til de mere robuste missioner i NATO-regi i IFOR og SFOR (med FN-mandat) blev derfor budt velkommen af den danske forsvarsminister. I Det Udenrigspolitiske Nævn den 27. oktober 1995 lagde Hækkerup således vægt på:

”I modsætning til filosofien bag UNPROFOR, der var let bevæbnet, skulle implementeringsstyrken have tilstrækkelig kraft til at slå ned på brud på våbenhvilen. Dermed ville man også undgå at

110 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. august 1995 kl. 15.00”, 7. august 1995, pk. 2, j.nr.3.E.92-95, UM; optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 21. september 1995 kl. 10.00”, 21. september 1995, pk. 2, j.nr.3.E.92-95, UM.

111 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 9. oktober 1995 kl. 11.00”, 9. oktober 1995, pk. 2, j.nr.3.E.92-95, UM.

havne i ydmygende situationer som UNPROFOR, herunder gidselsituationer.”¹¹²

Alt i alt blev udsendelse under NATO-kommando derfor betragtet af Hækkerup som værende under ”bedre betingelser, [det] kan jeg garantere jer”.¹¹³ Dermed var den danske lære fra UNPROFOR meget sammenlignelig med læren hos mange af de øvrige NATO-lande: UNPROFOR havde ikke fungeret, og det havde sat danske soldaters liv i fare og gjort dem ude af stand til at løse deres opgaver. Derfor var det bedre at deltage i operationer i NATO-regi, særligt når det handlede om tungere fredsbevarende missioner. Denne lektie hos Danmark og hos Danmarks allierede skulle vise sig at spille en stor rolle for landenes tilgang til konflikten i Kosovo.

112 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 27. oktober 1995 kl. 15.30”, 27. oktober 1995, pk. 2, j.nr.3.E.92-95, UM.

113 Hækkerup 2002, *På skansen*, s. 124.

KAPITEL 3

Foråret 1998: I sanktionernes tegn

Forhandlingerne om situationen i Forbundsrepublikken Jugoslavien foregik hovedsageligt i fem internationale fora: Det foregik i FN's Sikkerhedsråd, hvor kampen ofte stod om resolutionernes omfang og styrke. Det foregik i EU, hvor de europæiske stormagter forsøgte at afstemme en fælles holdning. Det foregik i NATO, hvor amerikanerne og europæerne diskuterede militære muligheder (med mulighed for inddragelse af Rusland i NATO-Rusland Rådet). Det foregik i OSCE, hvor NATO-landene forsøgte at nå til en fælles kurs med Rusland. Endelig foregik det i den såkaldte Kontaktgruppen for Balkan bestående af USA, Rusland, Storbritannien, Frankrig, Tyskland og Italien, hvor hovedudfordringen som i OSCE var at nå til enighed med Rusland, men her internt i stormagtsgruppen under betydelig mere fortrolige forhold end i OSCE. Denne eksklusive stormagtsgruppe blev ligeledes i den sidste fase af Kosovokrisen suppleret med brug af G8, gruppen af verdens syv traditionelt største industrinationer (USA, Japan, Canada, Tyskland, Storbritannien, Frankrig og Italien) plus Rusland. Under Kosovokrisen var særligt to af disse fora vigtige: Kontaktgruppen der, som vi skal se, spillede en væsentlig rolle i den tidlige og den sene fase af krisen i en sådan grad, at indholdet af FN-resolutionerne ofte først blev afstemt her, og derefter blev sanktioneret

i Sikkerhedsrådet.¹¹⁴ Og NATO, der blev Vestens afgørende forum, efterhånden som spørgsmålet om anvendelse af militære midler i Kosovo pressede på.

Hovedudfordringen for såvel USA som Vesten som heldhed var, hvordan man i Kosovospørgsmålet kunne beskytte kosovoalbanske imod overgreb og hjælpe dem med at opnå selvstyre samtidig med, at man stadig ønskede at undgå fuld kosovoalbansk selvstændighed. Vestens modvilje imod Kosovos selvstændighed bundede i, at vestlige beslutningstagere frygtede, at den ville kunne føre til et væld af nye konflikter på Balkan generelt og i Bosnien i særdeleshed.¹¹⁵ Denne balance blev imidlertid særligt vanskeliggjort af det forhold, at vestlig støtte havde en tendens til at få kosovoalbanerne til at øge deres krav. Hertil kom, at de vestlige lande generelt ønskede at inkludere Rusland, hvis det overhovedet var muligt.

Det internationale samfund reagerer på Drenica-offensiven

Forud for den serbiske Drenica-offensiv i slutningen af februar 1998 havde det internationale samfund længe bevæget sig i retning af en mere forsonende kurs overfor Serbien. Fokus var især på at få Milošević til at underskrive en undervisningsaftale med Rugova, der skulle afslutte de albanske studerendes isolation fra det statslige undervisningssystem i Kosovo. Disse forhandlinger førte i slut-februar USA til i OSCE-regi at varsle ophævelsen af visse sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, blandt andet hvad angik graden af diplomatisk repræsentation i USA.¹¹⁶ Samtidig verserede dog også forlydender allerede i januar 1998, blandt

114 De europæiske stormagter forsvarede nidkært deres privilegerede rolle i Kontaktgruppen. Således lød det fra ambassaden i Paris den 26. april 1998, at Frankrig afviste at underlægge sig en samlet EU-holdning før mødet i Kontaktgruppen den 29. april. Se indberetning, amb. Paris til UM nr. 279, "Situationen i Kosovo", 24. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

115 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 26.

116 Skrivelse, U.S. Delegation OSCE til N.6, UM, "Statement by Ambassador Johnson: U.S. Policy towards the Federal Republic of Yugoslavia", 26. februar 1998, pk. 78, j.nr.315.D.1, UM.

andet fra den danske Beograd-ambassade, om nært forestående serbiske aktioner imod UCK.¹¹⁷

Al amerikansk villighed til en mere forsonelig kurs med hensyn til sanktioner skiftede brat som følge af den serbiske Drenica-offensiv. Men når det kom til militære overvejelser, var den amerikanske administration endnu tøvende. Dette skyldtes formodentlig blandt andet de nylige, ikke ovenud succesfulde, erfaringer med tvangsdiplomati i Irak i februar 1998.¹¹⁸

Daalder og O'Hanlon går så langt som til at konkludere, at Clintonadministrationen ikke i marts 1998 var klar til at stå ved Bushs 1992-juleadvarsel.¹¹⁹ Således var sanktionssporet det dominerende i Kosovokonflikten i foråret 1998. Den 9. marts 1998 mødtes Kontaktgruppen i London for at diskutere mulighederne for nye sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, og for at pålægge Milošević at skifte kurs i Kosovo inden gruppens næste møde den 25. marts. Her var udfordringen fra starten at skabe enighed mellem især USA og Rusland med de europæiske magter i en midterposition. Således var det, ifølge den danske ambassade i Bonn, først da den tyske udenrigsminister Klaus Kinkel og den engelske udenrigsminister Robin Cook havde været i direkte telefonisk kontakt med den russiske premierminister Jevgenij Primakov, at Rusland accepterede at støtte en våbenembargo imod Forbundsrepublikken Jugoslavien i FN's Sikkerhedsråd. Anderledes forholdt det sig med de økonomiske sanktioner, som USA og Rusland ikke formåede at nå til enighed om. Ifølge danske oplysninger var både den amerikanske viceudenrigsminister Strobe Talbott og den amerikanske udenrigsminister Albright meget utilfredse med arbejdet

117 Indberetning, amb. Beograd til UM nr. 19, "Situationen i Kosovo. Rygter om forestående væbnet aktion mod Kosovos befielseshær", 21. januar 1998, pk. 77, j.nr.315.D.1, UM.

118 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 30.

119 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 29. Dette matcher dog ikke helt med den danske ambassade i Washingtons vurdering. Ambassaden rapporterede således der den 9. marts 1998, at Clinton-administrationen havde besluttet sig for at gentage juleadvarslene overfor Milošević. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 365, "Situationen i Kosovo", 9. marts 1998, pk. 79, j.nr.315.D.1, UM. På den anden side lød det i en senere indberetning fra Washington af 8. maj 1998, at en kilde i State Department fandt, at NATO-involvering og en egentlig krig i Kosovo var højst tvivlsom, idet "ingen er interesserede" i en sådan udvikling. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 684, "Kosovo-konflikten", 8. maj 1998, pk. 83, j.nr.315.D.1, UM.

i Kontaktgruppen som det skred frem. Talbott var utilfreds med Kontaktgruppens tendens til at gå efter mindste fællesnævner, og Albright var bekymret over, at krisen efter hendes mening kunne udvikle sig til at blive endnu værre end Bosnien. Hertil kom generel amerikansk irritation med personen Milošević. Samlet gjorde de det klart, at hvis ikke Kontaktgruppen indtog en hårdere kurs overfor Milošević, ville USA se sig om efter en ny international mekanisme til at håndtere krisen.¹²⁰

Samtidig inviteredes den såkaldte 'OSCE-troika' bestående af det daværende formandsland for OSCE, Polen, det tidligere formandsland, Danmark, og det kommende formandsland, Norge, til at deltage i Kontaktgruppens møde den 25. marts i Bonn for at diskutere Miloševićs efterlevelse af det internationale samfunds krav. Dette førte blandt andet til, at Kontaktgruppen efterspurgte en rapport fra 'troikaen' om emnet (se også nedenfor).

Mødet den 25. marts 1998 skabte imidlertid ikke enighed i Kontaktgruppen med hensyn til økonomiske sanktioner, og Milošević blev givet en frist på yderligere fire uger til at opfylde Kontaktgruppens krav.¹²¹ Samtidig blev støtten til en våbenembargo gentaget, og denne enighed førte den 31. marts til Sikkerhedsrådsresolution 1160, der forbød eksport af våben og udstyr til brug for undertrykkelse eller terror til Forbundsrepublikken Jugoslavien.¹²² Ej heller mødet den 29. april 1998 bragte imidlertid enighed i Kontaktgruppen. De vestlige medlemmer enedes ganske vist om at indføre økonomiske sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, men de blev uden russisk deltagelse.¹²³

Kosovokonflikten nærmede sig momentant en løsning i maj 1998. Anledningen var, at Milošević og Rugova, på amerikansk initiativ, var blevet enige om at mødes for at forhandle direkte om en afslutning på krisen. Det skabte en vis enighed i Kontaktgrup-

120 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 365, "Situationen i Kosovo", 9. marts 1998, pk. 79, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. Bonn til UM nr. 194, "Kosovo", 10. marts 1998, pk. 79, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. Oslo til UM nr. 118, "Udenrigsminister Vollebæks samtaler i Washington", 30. marts 1998, pk. 81, j.nr.315.D.1, UM. For en gennemgang af det politiske spil i Kontaktgruppen se også Jakobsen 2000, Kontaktgruppen i Kosovo, s. 161.

121 Kontaktgruppen 1998, "Contact Group Statement on Kosovo – Bonn", 25. marts 1998.

122 FN 1998, "Resolution 1160", 31. marts 1998.

123 Kontaktgruppen 1998, "Contact Group Statement – Rome", 29. april 1998.

pen.¹²⁴ Dog betragtede Washington og Moskva forhandlingerne som et meget tidligt første skridt. Amerikanerne begyndte således nu at indstille sig på forhandlinger, der strakte sig over flere år.¹²⁵ Selv fra Moskva lød det dog, at selvom russerne betragtede mødet mellem Milošević og Rugova som en succes for Kontaktgruppen, så havde de ”med Ruslands kendskab til Milosevic” stadig ikke let ved at være optimistiske.¹²⁶ Denne pessimisme skulle vise sig at være berettiget, for i slutningen af maj påbegyndte Milošević en ny offensiv rettet mod UCK’s stillinger langs den albanske grænse – blandt andet gennem etnisk udrensning af områdets civile kosovoalbanske befolkning.¹²⁷ Offensiven påvirkede gradvist Vestens tilgang til Kosovokrisen, der nu skiftede væk fra sanktioner og i retning af militær intervention (se kapitel 4).

Den danske stilling: En hardliner i sanktionspolitikken

Hvad var de helt overordnede danske interesser i selve konflikten i Kosovo ud over diplomatiske og humanitære hensyn? Dette spørgsmål bliver kun sjældent direkte behandlet i materialet. En notits fra Udenrigsministeriet fra 14. august 1998 forsøger dog at behandle emnet for Balkan generelt. Her opsummeres det, stort set uden at nævne Kosovokrisen direkte:

”Fra denne region udgår en af de mest kontante trusler mod stabilitet i Europa. Gang på gang kræver udviklingen det internationale samfunds engagement. Det har ført til international såvel

124 Notits, N.6, UM, ”Kosovo. Møde i Beograd den 15. maj 1998 mellem Forbundsrepublikken Jugoslaviens præsident Slobodan Milosevic og den kosovoalbanske leder Ibrahim Rugova”, 14. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM.

125 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 754, ”Gelbard om situationen i FRY”, 19. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM.

126 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 429, ”Kosovo”, 15. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM.

127 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1381, ”Situationen i Kosovo – opfølgning på NATO-udenrigsministermødet i Luxembourg: Rådsmøde à 19 den 3. juni 1998”, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

som national dansk erkendelse af, at en indsats i f.eks. Bosnien-Herzegovina og Albanien har bredere sikkerhedsmæssig betydning, der berører lande også uden for det vestlige Balkans geografiske nærområde.”¹²⁸

Derfor havde Danmark en klar interesse i demokratisk og økonomisk udvikling på Balkan med involvering af EU, NATO og OSCE. Notitsen var i god overensstemmelse med den officielle danske aktivistiske udenrigspolitik, der netop sigtede mod at skabe stabilitet regionalt for at opnå stabilitet på europæisk og/eller globalt niveau. Et syn på sikkerhed der i høj grad deltes i resten af Vesten, særligt i begyndelsen af konflikten.¹²⁹

Det er dog ligeledes bemærkelsesværdigt, hvor alene den danske notits forekommer i det omkringliggende interne danske materiale, hvor fokus i langt højere grad er på den humanitære brandslukning og, frem for alt, på forholdet til NATO-partnerne (se nedenfor, såvel som de følgende kapitler).

Den danske kosovopolitik tager form

Den danske regering prioriterede allerede i januar 1998 udviklingen i Kosovo relativt højt. Det skyldtes ikke mindst den danske rolle i OSCE's 'troika', men også, at Danmark havde formandskabet for Kosovo Watchgroup, der var en arbejdsgruppe under OSCE med fokus på situationen i Kosovo. Det blev således allerede bemærket i en notits fra 9. januar 1998, at situationen i Kosovo var bekymrende, og at parterne havde standset dialogen.¹³⁰ Dette fokus blev skærpet voldsomt efter den serbiske Drenica-offensiv i slutningen af februar/starten af marts, og den 13. marts 1998 var Udenrigsministeriet klar med en ny notits til den danske udenrigs-

128 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Danmark og landene i det vestlige Balkan. Analyse", 14. august 1998, pk. 94, j.nr.315.D.1, UM.

129 Crawford 2001, Pivotal deterrence and the Kosovo war, s. 505.

130 Notits, N.6, UM, "Officielt arbejdsbesøg 12.-13. januar 1998 af Norges udenrigsminister Knut Vollebæk: OSCE", 9. januar 1998, pk. 77, j.nr.315.D.1, UM. Dette blev ligeledes videreført til Det Udenrigspolitiske Nævn af udenrigsminister Niels Helveg Petersen. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 29. januar 1998 kl. 11.30", 29. januar 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

minister. Notitsen opsummerede, at Danmark ikke havde juridiske problemer med at følge hovedlinjerne i den vestlige del af Kontaktgruppens sanktionspolitik. Samtidig kritiserede Udenrigsministeriet det polske OSCE-formandskab for passivitet. Selvom man anerkendte det polske formandskabs ledelse i kosovopolitikken i OSCE-regi, anbefalede man derfor alligevel, at man:

”Med henblik på at imødegå eventuel hjemlig kritik for passivitet, der i lyset af det tidligere danske OSCE-formandskab kunne være iøjnefaldende, kunne det overvejes at aflægge (nationalt) besøg i Tirana og Skopje, efter omstændighederne muligvis også i Beograd (på niveau af politisk direktør). Der erindres om, at Danmark har påtaget sig formandskabet for OSCE’s ”Watch Group”. Eventuelle besøg som foreslået bør aftales på forhånd med OSCE-formandskabet.”¹³¹

På den baggrund indstillede notitsen:

”at der snarest aflægges besøg på embedsmands-niveau i Skopje og Tirana (samt eventuelt Beograd) med henblik på at styrke såvel national profil som baggrunden for Danmarks formandskab for OSCE’s Kosovo ’Watch Group’.”¹³²

I en anden notits til udenrigsministeren til brug for interview i TV påpegedes særligt den forværrede humanitære situation,¹³³ og

131 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Udviklingen i Kosovo. Indførelse af foranstaltninger mod Forbundsrepublikken Jugoslavien. Eventuelle embedsmandsbesøg i Tirana, Skopje og Beograd”, 13. marts 1998, pk. 79, j.nr.315.D.1, UM.

132 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Udviklingen i Kosovo. Indførelse af foranstaltninger mod Forbundsrepublikken Jugoslavien. Eventuelle embedsmandsbesøg i Tirana, Skopje og Beograd.”, 13. marts 1998, pk. 79, j.nr.315.D.1, UM.

133 Notits, N.6, UM, ”Interview til TV. Situationen i Kosovo”, 16. marts 1998, pk. 80, j.nr.315.D.1, UM. I samme notits påpegedes desuden, at selvom Kontaktgruppen som fora kun gav begrænset indflydelse til de lande der (som Danmark) ikke deltog, så synes det i øjeblikket at være det fora der virkede bedst til løsning af krisen.

overfor Det Udenrigspolitiske Nævn beklagede udenrigsministeren, at det var vanskeligt at ramme Forbundsrepublikken Jugoslavien med sanktioner, fordi landet kun i meget begrænset omfang var integreret i det internationale samfund.¹³⁴

Disse tidlige overvejelser peger på et klart ønske i det danske udenrigsministerium allerede i begyndelsen af 1998 om at føre en aktiv dansk linje i Kosovo, om end motivationen, jævnfør ovenstående citat om ønsket om at undgå hjemlig kritik, synes delvist indenrigspolitisk motiveret.

Den danske reaktion på invitationen til at deltage i kontaktgruppemødet af 25. marts 1998 var derfor positiv. Udenrigsminister Helveg Petersen kunne imidlertid ikke deltage, da den nyvalgte danske regering netop denne dag skulle præsenteres for Folketinget. Den høje prioritering, Danmark alligevel gav, ses i ministersekretærens bemærkning til akterne, der beskriver, at udenrigsministeren inden dansk afbud først ville tage sagen op med statsministeren,¹³⁵ og det ses påskrevet i hånden på sagen, at "UM'eren vil formodentlig være interesseret i – situationen opstår senere – at deltage i et fremtidigt møde."¹³⁶ På udenrigsministerens vegne deltog i stedet Udenrigsministeriets direktør.

Fra dansk side blev arbejdet med den rapport som OSCE-'trojkaen' på kontaktgruppemødet den 25. marts 1998 var blevet bedt om at udarbejde prioriteret højt. Mulighederne for at udenrigsministeren besøgte Beograd og Montenegro blev således undersøgt.¹³⁷ Opgaven tiltrak ligeledes en vis udenlandsk opmærksomhed. Ambassaden i Washington kunne således den 30. marts meddele, at der var god overensstemmelse mellem dansk og amerikansk opfattelse af, hvilke elementer OSCE-rapporten burde fokusere på.

134 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 2. april 1998 kl. 10.00", 2. april 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

135 Intern e-mail-korrespondance, UM, "Kontaktgruppemøde onsdag 25/3", 23. marts 1998, pk. 80, j.nr.315.D.1, UM.

136 Notits, N.6, UM, "Dansk deltagelse i Kontaktgruppens møde den 25. marts 1998 i Bonn om Kosovo". 20. marts 1998, pk. 80, j.nr.315.D.1, UM.

137 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Besøg i Serbien og Montenegro", 2. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

Ligeledes ville amerikanerne stille efterretninger til rådighed.¹³⁸ På lignende vis lød det fra ambassaden i Bonn, at også den danske og den tyske opfattelse af, hvilke punkter OSCE-rapporten burde fokusere på, var i overensstemmelse.¹³⁹

Rapporten, som blev overdraget til Kontaktgruppen den 29. april 1998, fandt, at Forbundsrepublikken Jugoslavien ikke havde levet tilstrækkeligt op til Kontaktgruppens krav.¹⁴⁰ Rapporten blev ifølge Udenrigsministeriets information til en række ambassader modtaget positivt fra alle sider.¹⁴¹

Den danske regering var i foråret 1998 at finde blandt de mest ivrige fortalere for hårde sanktioner overfor Forbundsrepublikken Jugoslavien, særligt i EU sammenhæng. I en notits til Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (RUU) blev den danske linje opsummeret, og embedsværket indstillede til regeringen, at

”man fra dansk side fortsat støtter en aktiv EU politik på Kosovo-spørgsmålet, herunder, om nødvendigt, indførelsen af yderligere foranstaltninger overfor Forbundsrepublikken Jugoslavien som forudsat i Kontaktgruppeerklæringen af 9. marts 1998. Det indstilles endvidere, at man fra dansk side søger undersøgt mulighederne for en positiv særbehandling af Montenegro i EU’s

138 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 517, ”Kosovo: Amerikanske overvejelser om OSCE-trojka-rapport om FRY’s overholdelse af kontaktgruppeerklæringerne”, 2. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

139 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 299, ”Kosovo. Tyske overvejelser om OSCE’s-trojkarapport om FRY’s overholdelse af kontaktgruppeerklæringerne af 9. og 25. marts 1998”, 14. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM. Den tyske indberetning understregede dog også, at tyskerne lagde vægt på en uafhængig trojkavurdering, ikke mindst, for at holde russerne om bord.

140 OSCE 1998, ”OSCE Report on Events in Kosovo”, april 1998.

141 Skrivelse, N.6, UM til en række ambassader, ”Kosovo. Møde i Kontaktgruppen for det tidligere Jugoslavien (politiske direktører)”, 30. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM. Dog lød det fra ambassaden i Beograd den 24. april 1998, at den russiske ambassadør havde demacheret overfor ambassaden i anledning af rapporten. Se indberetning, amb. Beograd til UM nr. 142, ”Russisk demarche vedrørende det polske OSCE-formandskab rapport om situationen i Kosovo”, 24. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM. Baggrunden for denne diskrepans vides ikke, men kan skyldes forhandlinger imellem stormagterne i tidsrummet mellem den 24. april og den 30. april.

politik overfor Forbundsrepublikken Jugoslavien, samt at der fra dansk side gives principiel tilslutning til en Fælles Aktion vedrørende hurtig økonomisk støtte til Montenegro.”¹⁴²

Den positive særbehandling af Montenegro, som separat dansk prioritet, skal ses i lyset af den danske opfattelse af valget i Montenegro i oktober 1997, hvor den sidende Milošević-tro præsident Momir Bulatović tabte valget snævert til den mere reformvillige Milo Đukanović. Dette havde udenrigsministeren allerede den 29. januar 1998 informeret Det Udenrigspolitiske Nævn om,¹⁴³ og det danske skifte synes derfor ikke overraskende, om end den danske politikformulering med hensyn til Montenegro signalerede en lidt mere aktiv dansk involvering i krisen end tidligere. Det samme gjorde sig gældende på sanktionssporet i de følgende uger, hvor det f.eks. i en instruktion til den danske EU-repræsentation hed: ”Fra dansk side findes det, at EU bør forberede yderligere sanktioner overfor FRY.”¹⁴⁴ Og i en skrivelse fra EU af 6. maj 1998 hed det, at Danmark sammen med Holland, Østrig, Belgien og Kommissionen oprindeligt havde ønsket, at EU’s sanktioner *ikke* blev forsynet med en revisionsklausul, der ville gøre det nemmere at fjerne sanktionerne senere, men dog havde bøjet sig på dette punkt overfor resten af gruppen.¹⁴⁵

Den danske holdning til den momentane opblødning i form af forhandlinger mellem Milošević og Rugova blev modtaget meget positivt, og i en notits til udenrigsministeren af 14. maj 1998 blev

142 Notits, UM, ”Det vestlige Balkan: Revideret notits (Montenegro)”, 23. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

143 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 29. januar 1998 kl. 11.30”, 29. januar 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

144 Instruktion, N.6, UM til EU-repræsentationen, ”Instruktion: Møde i FUSP-rådgivergruppen den 28. april d.å. i Bruxelles.”, 28. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

145 Indberetning, EU-repræsentationen til UM nr. 1835, ”Coreper II. Sanktioner mod FRY”, 6. maj 1998, pk. 83, j.nr.315.D.1, UM.

det omtalt, som "et potentielt gennembrud".¹⁴⁶ Den danske politik var dog relativt afventende i forhold til at hæve sanktioner. I en notits fra Udenrigsministeriet til Det Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Embedsmandsudvalg (USU), det tværministerielt topudvalg, der direkte forberedte møderne i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, hed det således den 19. maj 1998, at "man fra dansk side fortsat støtter bestræbelserne på at lægge pres på parterne for at etablere en reel dialog om Kosovo's status", idet man dog ville tage højde for "eventuelle beslutninger i Kontaktgruppen om at lempe sanktioner i forhold til Forbundsrepublikken Jugoslavien og Serbien."¹⁴⁷ Fra Forsvarets Efterretningstjeneste var vurderingen den 20. maj 1998 relativt optimistisk med hensyn til at nå til en aftale mellem Milošević og Rugova. Dog advarede tjenesten ligeledes om, at såfremt en sådan aftale ikke blev nået, ville det givetvis føre til

"en ulige, men blodig kamp mellem serbiske myndigheder og kosovoalbanerne med store flygtningestrømme til følge. En sådan udvikling kan få konsekvenser for hele den regionale stabilitet."¹⁴⁸

146 Notits, N.6, UM, "Kosovo. Møde i Beograd den 15. maj 1998 mellem Forbundsrepublikken Jugoslaviens præsident Slobodan Milosevic og den kosovoalbanske leder Ibrahim Rugova", 14. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM. Dette blev ligeledes videreformidlet til Det Udenrigspolitiske Nævn af udenrigsminister Niels Helveg Petersen. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 14. maj 1998 kl. 11.00", 14. maj 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

147 Notits, N.6, UM, "Møde i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske embedsmandudvalg den 19. maj 1998. Rådmøde (udenrigsministre) den 25. maj 1998: Det vestlige Balkan", 15. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM.

148 Redegørelse, FE til UM, "Udviklingen i Kosovo konflikten", 20. maj 1998, pk. 85, j.nr.315.D.1, UM.

Dette citat indgik direkte i Udenrigsministeriets notits om Kosovo fra samme dag. Ministeriet så således allerede i foråret 1998 Kosovokrisen som potentielt yderst eksplosiv.¹⁴⁹

Efter forhandlingernes sammenbrud var Danmark igen at finde blandt de lande, der ønskede sanktioner,¹⁵⁰ men omkring dette tidspunkt begyndte fokus at forskyde sig fra sanktioner til spørgsmålet om militær intervention (se kapitel 4).

Delkonklusion

Den danske politik angående Kosovo i foråret 1998 var indledningsvis præget af ønsket om at leve op til sit ansvar i OSCE-regi i kraft af 'trojka'-medlemskab og det danske formandskab for Kosovo Watch Group samt ønsket om at undgå hjemlig kritik for passivitet. Denne politik synes dog i løbet af marts og april at udvikle sig i en mere selvstændig retning centreret om to hovedstrategier: at presse på for hårde sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien og et ønske om samtidig at friholde Montenegro i det omfang, det lod sig gøre. Overordnet kan politikken dog karakteriseres som kontinuerlig i forhold til en grundlæggende værdibaseret aktivistisk dansk udenrigspolitik med FN i centrum. Politikken synes ikke på noget tidspunkt i perioden væsentligt truet, idet den også matchede danske alliancehensyn. Danmark var til tider relativt langt fremme i sanktionsspørgsmålet, men aldrig i en sådan grad, at man faldt udenfor EU's og NATO's konsensus på området. Et egentligt ydre pres på Danmark blev derfor ikke følt på dette tidspunkt, og kontinuitetslinjen kunne derfor forfølges fuldt ud. Det Udenrigspolitiske Nævn modtog samtidig information om forløbet, der afspejlede regeringens viden på området relativt godt.

149 Uspecificeret papir, UM, "Udviklingen i Kosovo konflikten", 20. maj 1998, pk. 84, j.nr.315.D.1, UM. Information om denne trussel imod regional stabilitet fremlagde udenrigsministeren den 11. juni 1998 i Det Udenrigspolitiske Nævn. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. juni 1998 kl. 11.00", 11. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

150 Talepunkt, N.6, UM til udenrigsministeren, "EU-rådsmøde (udenrigsministre) den 8.-9. juni 1998. - Det vestlige Balkan.", 4. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

KAPITEL 4

Sommeren 1998: Militær intervention med FN-mandat?

Hovedfokus i dette kapitel er på operationer, der direkte havde til hensigt at imødegå krisen i Kosovo, set fra internationalt og dansk perspektiv. Indledningsvis vil overvejelserne om stabilisering af nærområdet blive behandlet, og dernæst vil det internationale og det danske syn på konflikten blive analyseret i kølvandet af to hændelser: Først i forhold til Miloševićs junioffensiv og dernæst i forhold til hans store sommeroffensiv fra juli-oktober.

Stabilisering af Makedonien (FYROM) og Albanien

NATO blev involveret i Kosovokrisen allerede i marts 1998, men indledningsvis dog primært med sigte på stabiliseringsopgaver i nærområdet, primært i Makedonien og Albanien. Her var udfordringen for Makedoniens vedkomne, hvorvidt UNPREDEP kunne forlænges og evt. styrkes, mens Albanien, der i 1997 var blevet stabiliseret ved den internationale intervention Operation Alba, nu igen aktivt efterspurgte internationale stabiliseringsstyrker til bevogtning af dets grænse til Kosovo. Dette blev imidlertid indledningsvist afvist af USA ved et NATO-møde den 11. marts 1998.¹⁵¹ Indsats i Albanien blev diskuteret igennem hele krisen, og det var først i april 1999 for dansk vedkommende, på baggrund af Folketingsbeslutning B 116, at en NATO-styrke blev sat ind i Albani-

¹⁵¹ Indberetning, DANATO til UM nr. 468, "16 + 1 møde med Albanien om Kosovo", 11. marts 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

en. Indsatsen i Makedonien var centreret om en fortsættelse af UNPREDEP fra 1995 (med dansk deltagelse) og blev forlænget et halvt år i juli 1998 for så at blive nedlagt i februar 1999 grundet kinesisk veto.¹⁵² Danmark var igennem perioden generelt positivt indstillet overfor begge, og Danmark leverede løbende tropper til begge operationer.¹⁵³ I et notat fra Forsvarsministeriet til Det udenrigs og sikkerhedspolitiske embedsmandsudvalg (USU), med stor sandsynlighed fra august 1998, blev det sågar anbefalet at øge det danske bidrag, da operationen kunne trække på "solidt erfaringsgrundlag" og blev betegnet som relativt "low risk".¹⁵⁴

Miloševićs junioffensiv

Den amerikanske indstilling til brug af militærmagt i foråret 1998 havde været vævende, skiftende fra den tidligere nævnte bekræftelse af juleadvarslen til Milošević til mere eller mindre klare udmeldinger om, at USA ikke var parat til militær indgriben. I maj 1998 var det således særligt Tyskland, støttet af Frankrig, der var fortalere for militær indgriben i selve Kosovo, og de to lande udtalte sig i NATO den 13. maj for tiltag så som "no fly zones" og tiltag til forhindring af de serbiske troppers fremmarch – om nødvendigt med flyangreb på serbiske hærenheder. Disse tiltag var primært motiveret af ønsket om at presse parterne til dialog og derigennem undgå tiltagende flygtningestrømme. Omvendt var USA og Storbritannien på dette tidspunkt primært parate til at diskutere den ovennævnte stabilisering af Albanien og Makedonien.¹⁵⁵ Fra dansk side var man på samme tidspunkt indstillet på at overveje alle optioner – også de mere vidtgående tyske – samtidig med at

152 Det kinesiske veto skyldtes makedonsk anerkendelse af Taiwan.

153 Dette fremgik f.eks. i Forsvarsministeriets vurderende følgeskrivelse i forbindelse med amerikansk forslag om NATO-aktion vedrørende Kosovo, FYROM og Albanien, der fremhævede gode danske erfaringer med både Operation Alba i Albanien og UNPREDEP i Makedonien. Se telefax, FMN til UM, "Situationen i Kosovo, Albanien og Makedonien", 11. maj 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

154 Notat, FMN, "Notat om eventuel udvidelse af dansk deltagelse i United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP) i Makedonien", pk. 7, udateret, j.nr.105.DAN.1-1.r., UM.

155 Indberetning, DANATO til UM nr. 1110, "Kosovo, Albanien og Makedonien: Rådsmøde a 19 den 13. maj 1998", 13. maj 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

Danmark understregede, at man fra dansk side gerne så partnerinddragelse.¹⁵⁶ Dette var formodentlig et forsøg på at holde døren åben for baltisk deltagelse. Således forsøgte Danmark løbende i løbet af krisen at inddrage netop balterne, når det var muligt, sandsynligvis for at de derigennem kunne demonstrere sig som solide fremtidige NATO-medlemmer.

Situationen tog en markant ændring med Miloševićs junioffensiv. Ifølge ambassaden i Roms oplysninger havde denne offensiv således formodentlig til hensigt at skabe en "albanerfri zone i grænselandet" til Albanien.¹⁵⁷ Allerede på et møde i NATO den 2. juni 1998 udtalte USA sig forsigtigt i retning af luftangreb,¹⁵⁸ og på et møde den 8. juni 1998 blev nu både mulighederne for luftangreb og indsættelse af landtropper diskuteret – dog stadig med Tyskland og Frankrig i front. USA udtalte sig i denne sammenhæng positivt om sammenholdet i NATO, men udtrykte visse betænkeligheder ved udsigten til brug af landtropper.¹⁵⁹ Uenigheden mellem USA og de store europæiske lande lignende dermed indledningsvis uenighederne under Bosnien-interventionerne. Luftvåbnet var stadig amerikanernes foretrukne redskab til tvangsdiplomati, mens europæerne var mere villige til at overveje landtropper – dog med den markante forskel, at de europæiske lande ikke igen ville acceptere en Bosnien-situation, hvor USA afholdt sig fra at levere landtropper og kun leverede luftstøtte.¹⁶⁰ Allerede dagen efter indtog amerikanerne en lidt mere håndfast holdning. Det skyldtes ifølge den amerikanske ambassadør, at det først var på et møde på højt niveau den 9. juni 1998, at den amerikanske position var blevet fastlagt,¹⁶¹ muligvis, ifølge den danske Washingtonambassades kontakter, som følge af, at senatsleder Trent Lott (R) for nyligt

156 Notits, N.2. til NATO-udenrigsministermøde 28. maj 1998 i Luxembourg, "Kosovo. Optioner for NATO's bidrag til stabilisering af regionen.", 26. maj 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

157 Indberetning, amb. Rom til UM nr. 197, "Situationen i Kosovo og Albanien", 2. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

158 Indberetning, DANATO til UM nr. 1329, "Kosovo: Rådsfrokosten d.d.", 2. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

159 Indberetning, DANATO til UM nr. 1391, "Situationen i Kosovo: Uformelt rådsmøde d.d.", 8. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

160 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 73.

161 Indberetning, DANATO til UM nr. 1405, "Situationen i Kosovo: Rådsfrokosten d.d.", 9. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

havde tilkendegivet, at han mente, at der var behov for handling i Kosovokrisen.¹⁶² På et møde den 11. juni 1998 besluttede NATO's forsvarsministre det første konkrete militære tiltag rettet direkte imod Milošević: Flyveøvelsen Determined Falcon over Makedonien og Albanien (øvelsen fandt sted allerede den 15. juni).¹⁶³

Med hensyn til muligheden for FN-mandat for væbnet indgreb i Kosovo var stemningen optimistisk ved rådsmødet i NATO den 9. juni, og særligt briterne, mente ikke, at det var sandsynligt, at Rusland ville blokere i Sikkerhedsrådet.¹⁶⁴ Briterne havde således allerede dagen før udarbejdet et forslag til en FN-resolution, som i første omgang var blevet forelagt amerikanerne og sidenhen Kontaktgruppen.¹⁶⁵ Kampen for mandatet var centralt, for på dette tidspunkt var kun USA ubetinget parat til at handle uden FN-mandat,¹⁶⁶ mens Storbritannien lod spørgsmålet stå åbent.¹⁶⁷ Den hollandske forsvarsminister Joris Voorhoeve meldte også ud, at han var parat til intervention uden FN-mandat, men blev kort tid efter irettesat af den hollandske statsminister Wim Kok.¹⁶⁸ Hertil kom visse tendenser i Tyskland i retning af et folkeretsligt skifte. F.eks. havde kanslerkandidat Gerhard Schröder (SPD) i løbet af sit kandidatur udtalt sig for mulig intervention uden FN-mandat.

162 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 853, "Kosovo", 9. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM. En del af den amerikanske frustration med Milošević synes til tider også at bunde i, at Milošević ikke altid gjorde hvad amerikanerne anså for at være i hans egen interesse. Således bemærkede en amerikansk embedsmand til ambassaden i Washington beklagende: "USA havde forgæves forsøgt at overbevise Milosevic om, at han er sin egen værste fjende". Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 895, "Situationen i Kosovo", 15. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM.

163 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 32.

164 Indberetning, DANATO til UM nr. 1405, "Situationen i Kosovo: Rådsfrokosten d.d.", 9. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

165 Indberetning, FN missionen i New York til UM nr. 968, "Kosovo. Britiske bestræbelser på at få vedtaget en sikkerhedsresolution", 8. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

166 Indberetning, DANATO til UM nr. 1281, "NATO/Rusland-konsultationer om Kosovo. Møde i NATO/Rusland-rådet den 27. maj 1998", 27. maj 1998, pk. 85, j.nr.315.D.1, UM.

167 Dette fremgår af udenrigsministeren i Det Udenrigspolitiske Nævn. Se Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. juni 1998 kl. 11.00", 18. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

168 Indberetning, amb. Haag til UM nr. 191, "Statsminister Wim Kok modificerer forsvarsminister Voorhoeves udtalelser om Kosovokonflikten", 12. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM. Baggrunden for den hollandske kontrovers er uklar, men kan have været influeret af, at Voorhoeve som forsvarsminister i 1995 havde været politisk ansvarlig for de hollandske UNPROFOR styrkers passivitet under Srebrenica-massakren.

Kilder i Tyskland lagde dog ifølge ambassaden i Bonn ikke så stor vægt på sådanne udtalelser, som jo var fremkommet i valgkampens hede.¹⁶⁹ En vis åbning også i Kohl-administrationen (CDU/CSU) var imidlertid, at tyske beslutningstagere var begyndt om at tale om intervention med "tilstrækkeligt retsligt grundlag" i stedet for direkte at nævne kravet om et FN-mandat. Dette havde ifølge ambassaden i Bonns kilder til formål at begrænse Miloševićs muligheder for at splitte NATO og for at gardere sig imod, hvad der måtte ske i fremtiden.¹⁷⁰

Situationen blev ikke mindre kompliceret af den omstændighed, at det for amerikanerne også i høj grad drejede sig om at undgå, at Kosovo skabte en, for dem, negativt præcedens, der kunne komme til at nedfælde sig i NATO's kommende diskussioner om opdateringen af alliansens strategiske koncept. Således udtalte den amerikanske viceudenrigsminister Talbott den 30. juni 1998 til forsvarsminister Hækkerup:

"Man måtte i Alliancen gøre sig de største bestræbelser for at undgå, at en teologisk diskussion om nødvendigheden af et FN-mandat for NATO's ageren finder nedslag i opdateringen af det strategiske koncept: 'A sovereign alliance must be able to make its own sovereign decisions – and Kosovo is a test case.'"¹⁷¹

Internt i NATO søgte medlemslandene at håndtere uenighederne om behovet for FN-mandat ved at udskyde debatten om juraen bag

169 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 471, "Præsident Jeltsins besøg i Bonn 8.-9. juni 1998", 11. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM.

170 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 479, "Det Europæiske Råds møde i Cardiff 15.-16. juni 1998: Tyske synspunkter på Kosovo-problemet", 12. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM.

171 Indberetning, amb. Washington til FMN nr. 977, "Forsvarsministerens samtale med viceudenrigsminister Talbott: Kosovo", 30. juni 1998, dok.nr. 1213, j.nr.93-162-27, FMN.

en evt. intervention til senere.¹⁷² Debatten skulle imidlertid vise sig at lade længe vente på sig.

Det europæiske behov for FN-mandat gjorde Rusland til kerneaktør i krisen. Derfor ændredes situationen med ét slag da, Jeltsin "indkaldt[e]"¹⁷³ Milošević til møde i Moskva den 16. juni 1998. Resultatet var en fælles russisk-serbisk erklæring om Kosovo, der opfyldte visse af NATO's krav, blandt andet ved indsættelse af OSCE-observatører i Kosovo. Ifølge ambassaden i Washingtons britiske kilder blev dette set som et dygtigt kalkuleret træk fra Miloševićs side, idet han dermed formåede at give Rusland lige akkurat nok indrømmelser til, at russerne kunne betegne mødet som en russisk diplomatisk sejr.¹⁷⁴ Briterne forlod derpå, for en tid, bestræbelserne på at skaffe et FN-mandat. Også fra dansk side blev nyheden om erklæringen modtaget med ærgrelse. I et opsamlende notits til brug i pressen hed det således, at "Situationen efter Moskvamødet med dets halve indrømmelser er blevet mere mudret."¹⁷⁵

Danmark og intervention med FN-mandat, juni 1998

Danmark støttede i juni 1998, at NATO åbnede op for en mere militær håndfast indsats overfor serberne i Kosovo. Danmark var derfor positiv overfor udviklingen i NATO-rådet den 8.-9. juni 1998.¹⁷⁶ Den danske tilbøjelighed til brug af militær magt kom også frem i forbindelse med premierminister Tony Blairs besøg i Danmark den 8. juni 1998. Her lød det i et til statsministeren udfærdiget talepunkt til brug under mødet: "Does not anything but force impress

172 Indberetning, DANATO til UM nr. 1502, "Kosovo: Rådsfrokosten d. d.", 16. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM.

173 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 518, "Russisk syn på diverse OSCE-spørgsmål", 15. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM. Valget af ordet "indkaldte" signalerede russisk utilfredshed med Milošević.

174 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 904, "Kosovo: Foreløbig reaktion på Jeltsins møde med Milosevic", 16. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM.

175 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Kosovo. Mødet i Moskva den 16. juni 1998 mellem præsident Jeltsin og præsident Milosevic. Talepunkter til brug for eventuelle henvendelser fra pressen," 17. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM.

176 Indberetning, DANATO til UM nr. 1391, "Situationen i Kosovo: Uformelt rådsmøde d.d.", 8. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 1405, "Situationen i Kosovo: Rådsfrokosten d.d.", 9. juni 1998, pk. 5, j.nr.119.K.65, UM.

President Milosevic? If not, time is running out for a peaceful solution to the Kosovo-issue". Herefter adviserede papiret at statsministeren skulle love at yde humanitær bistand.¹⁷⁷ Denne linje gjorde Danmark ligeledes gældende i EU. Her lød det i udenrigsminister Helveg Petersens talepunkter til Folketingets Europaudvalg, at rådsmødet i EU den 8. juni havde ledt til vedtagelse af sanktioner (se kapitel 3), men også at EU "på dansk foranledning" herudover havde sendt

"en opfordring til internationale sikkerhedsorganisationer om at yde deres, inklusive foranstaltninger, som kræver en kapitel-VII hjemmel. Det er klart, at der skal et samlet internationalt pres til for at skabe resultater."¹⁷⁸

Dog spores ligeledes en vis bekymring for udviklingen. Således spurgte den danske forsvarsminister Hans Hækkerup den 11. juni 1998 om accept fra statsministeren og udenrigsministeren til på forsvarsministermødet den 11. juni 1998 at udtale sig positivt om flyøvelsen Determined Falcon. Forsvarsministeren ønskede, at Danmark skulle deltage med F-16 jagere for at "yde et konkret og relevant dansk bidrag til at standse voldsanvendelsen i Kosovo og for at demonstrere alliance-solidaritet." Denne accept blev imidlertid ikke givet. Af en håndskreven note på indberetningen fremgår således:

"Statsministeriets depchef meddelte N-chefen at han har underrettet Troldborg [forsvarsministeriets departementschef] om, at FMN'er [...] ikke

177 Talepunkt, UM til statsministeren, "Statsministerens samtale med Storbritanniens premierminister Tony Blair i København den 8. juni 1998", 8. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

178 Talepunkt, UM til udenrigsministeren, "Talepunkt: Forelæggelse for Folketingets Europaudvalg den 11. juni 1998: Det vestlige Balkan", 9. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

kan udtale sig herom. Sagen må forberedes grundigt.”¹⁷⁹

Danmark deltog dog alligevel i Determined Falcon den 15. juni,¹⁸⁰ men episoden illustrerer den interesse, sagen allerede på dette tidspunkt havde i Statsministeriet.

Da de europæiske NATO-medlemmer på dette tidspunkt var relativt fast beslattede med hensyn til behovet for et FN-mandat var den danske position endnu relativt uproblematisk. Den 11. juni 1998 slog udenrigsminister Helveg Petersen fast i Det Udenrigspolitiske Nævn, at Danmark var klar til at yde et bidrag, hvis der var det rette juridiske grundlag, og at ”en NATO-operation [forudsatte] [...] en resolution fra Sikkerhedsrådet.”¹⁸¹

Det samme gjorde udenrigsminister Helveg Petersen gældende overfor den amerikanske forsvarsminister William Cohen den 13. juni 1998,¹⁸² hvilket blev gentaget af forsvarsminister Hækkerup overfor den amerikanske viceudenrigsminister Talbott den 30. juni 1998.¹⁸³ Det åbner for spørgsmålet om, hvad der ligger i et krav om en FN-resolution? I lægmandstermer synes svaret at være åbenlyst: at det betyder behovet for direkte tilladelse fra FN’s Sikkerhedsråd til brug af militære midler i Kosovo. Som det vil fremgå af kapitel 5, er folkeret imidlertid til tider mindre entydig. Derfor er det værd at bemærke, at udenrigsministerens notits til brug for samtale med den russiske udenrigsminister Jevgenij Primakov, da denne besøgte Danmark i juni 1998, brugte en lidt anden formulering, der måske kan kaste lys over udenrigsministerens

179 Indberetning, DANATO til UM nr. 1444, ”NATO-forsvarsministermødet den 11. juni 1998: Kosovo – Yderligere tiltag fra NATO’s side”, 11. juni 1998, pk. 6, j.nr.119.K.65, UM.

180 Global Security, ”Exercise Determined Falcon/Operation Determined Falcon”.

181 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. juni 1998 kl. 11.00”, 11. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

182 Notits, N.2, ”Referat af udenrigsministerens samtale med amerikanske forsvarsminister William S. Cohen, den 13. juni 1998”, 15. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM.

183 Indberetning, amb. Washington til FMN nr. 977, ”Forsvarsministerens samtale med viceudenrigsminister Talbott: Kosovo”, 30. juni 1998, dok.nr. 1213, j.nr.93-162-27, FMN.

opfattelse af betydningen af en FN-resolution i juni 1998. Her blev det således understreget:

"Et dansk bidrag til en aktion i Kosovo/FRY forudsætter en autorisation fra FN's Sikkerhedsråd baseret på FN-pagtens kapitel VII."¹⁸⁴

Dermed synes den danske tolkning af betydningen af en FN-resolution altså ret smal. På den anden side ses imidlertid i de danske overvejelser i juni 1998 en forsigtig åbning i forhold til mandat-spørgsmålet. I talepunkterne til statsminister Nyrup Rasmussens møde med de nordiske statsministre i Malmø den 22.-23. juni 1998 hed det:

"Dansk deltagelse i et militært indgreb i Kosovo nu forudsætter en sikkerhedsrådsresolution. Efter de seneste meldinger fra Moskva, har en resolution imidlertid lange udsigter. Vi må afvente og se om det russiske diplomatiske initiativ bærer frugt. Dermed har Milosevic vundet tid. Desværre tror jeg ikke, at vi har set det værste i Kosovo endnu. Hvor langt skal det gå før det internationale samfund bliver nødt til at gribe ind, folkemord, etniske udrensninger? Vi kan ikke blot se det ske. Og hvad gør vi, hvis Rusland til den tid stadig ikke vil være med?"¹⁸⁵

Pointeringen af ordet "nu" antyder således, at den danske holdning til FN-resolution ikke nødvendigvis lå fast på den lange bane. At

184 Samtalenotits, UM, "Udenrigsminister Jevgenij Primakovs besøg i Danmark den 23.-24. juni 1998", 17. juni 1998, pk. 66, j.nr.5.D.30.a, UM. Se også notits, Nordgruppen, UM, "Arbejdsbesøg i Danmark af Ruslands udenrigsminister Jevgenij Primakov den 23.-24. juni 1998", 17. juni 1998, pk. 6, j.nr.119.K.65, UM. På amerikansk foranledning blev Danmark desuden opfordret til, at forsøge at bruge besøget til at bearbejde Rusland i forhold til at sanktionere en FN-resolution. Se notits, Nordgruppen, UM, "Direktørens samtale med Assistant Secretary of State [...]den 23. juni 1998. Rusland", 23. juni 1998, pk. 31, j.nr.5.D.32.a, UM.

185 Notits, N.2, UM, "Uformel sikkerhedspolitisk drøftelse: Kosovo", 18. juni 1998, pk. 6, j.nr.119.K.65, UM.

valget af ordet ”nu” næppe var tilfældigt ses i den lignende brug af vendingen ”at this point” i talepunkterne til udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersens samtale med den amerikanske vice-udenrigsminister:

”Danish support for/contribution to activities in Kosovo/FRY at this point contingent on an authorisation from the United Nations Security Council based on Chapter VII.”¹⁸⁶

På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 18. juni 1998 blev der spurgt direkte ind til baggrunden for den danske regerings insistensen på, at dansk deltagelse krævede mandat fra Sikkerhedsrådet hvorpå udenrigsminister Helveg Petersen svarede, at regeringen fandt det usandsynligt en intervention uden FN-mandat skulle blive relevant.¹⁸⁷

Milošević i offensiven igen

Selvom entusiasmen i Vesten var begrænset med hensyn til Jeltsin-Milošević-erklæringen af 17. juni 1998, så førte erklæringen faktisk til en moderation af den serbiske fremfærd i Kosovo i resten af juni og i juli måned. Dette skabte imidlertid ikke fred. I takt med at de serbiske politi- og militærstyrker trak sig tilbage fra felten til deres kaserner, så UCK nemlig sit snit til at generobre meget af det tabte fra juni såvel som at sætte sig i besiddelse af nyt territorium, og i midt-juli kontrollerede UCK således op mod 40 procent af Kosovo.¹⁸⁸ Denne dynamik åbnede for alvor op for en problematik, som indtil da primært var fremført fra russisk side: Bar også kosovoalbanerne en del af skylden for konflikten? Indtil juni var det dominerende synspunkt i Vesten, at serberne bar skylden alene. USA havde således, ifølge ambassaden i Washingtons kilder, i

186 Notits, N.2 og N.6, UM til Udenrigsministeriets direktør, ”Kosovo, herunder militære overvejelser”, 19. juni 1998, pk. 6, j.nr.119.K.65, UM.

187 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. juni 1998 kl. 11.00”, 18. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

188 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 35.

april bevæget sig væk fra tidligere at have klassificeret UCK som terrororganisation til i højere grad at betragte deres medlemmer som militære kombattanter.¹⁸⁹ Dette var desuden en vigtig del af kampen om den folkelige opinion i Vesten. Det var formodentlig en stor del af grunden til, at den amerikanske forsvarsminister Cohen den 13. juni 1998 slog fast overfor den danske forsvarsminister Hækkerup, at hvis kosovoalbanerne udnyttede situationen som følge af et vestligt engagement til at fortsætte kampene, så ville de "be on their own."¹⁹⁰ Lignende meldinger modtog Udenrigsministeriet blandt andet fra ambassaden i Bonn.¹⁹¹ Samtidig var der i Washington en fornemmelse for, at det internationale samfund nærmede sig sidste udkald for en løsning i Jugoslavien. Viceudenrigsminister Talbott bemærkede således til den danske forsvarsminister Hækkerup den 30. juni 1998: "Vi er så tæt på (og der var kun ½ cm mellem hans to fingre) Jugoslaviens totale sammenbrud og opløsning. Springer det først i luften, får vi det ikke samlet igen."¹⁹²

I slut-juli 1998 var UCK's medansvar i konflikten for alvor emne for NATO's diskussioner med fokus ikke mindst på UCK's fundraising aktiviteter i Europa, blandt andet i Danmark. Sideløbende med UCK's fremfærd lokalt i Kosovo konkluderedes det, at UCK nu var hovedkatalysatoren for nye voldshandlinger, og at UCK var i vækst.¹⁹³ Det danske syn på sagen afveg her imidlertid noget fra det amerikanske. Således opsummerede Udenrigsministeriet i to notitser af henholdsvis 1. og 2. juli 1998, at ministeriet fandt UCK's fremgang beklagelig, at Udenrigsministeriet var uenig i amerikanske tanker om at tage kontakt til UCK, at ministeriet fortsat lagde op til at støtte de moderate kræfter i Kosovo, men også at ministe-

189 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 517, "Kosovo: Amerikanske overvejelser om OSCE-trojka-rapport om FRY's overholdelse af kontaktgruppeerklæringerne", 2. april 1998, pk. 82, j.nr.315.D.1, UM.

190 Notits, N.2, UM, "Referat af udenrigsministerens samtale med amerikanske forsvarsminister William S. Cohen, den 13. juni 1998", 15. juni 1998, pk. 87, j.nr.315.D.1, UM.

191 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 523, "Kosovo/Balkan", 26. juni 1998, pk. 89, j.nr.315.D.1, UM.

192 Indberetning, amb. Washington til FMN nr. 977, "Forsvarsministerens samtale med viceudenrigsminister Talbott: Kosovo", 30. juni 1998, dok.nr. 1213, j.nr.93-162-27, FMN.

193 Bygger på generel læsning af NATO-dokumenter fra aktpakkeserie j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

riet placerede ansvaret for UCK's store fremgang hos Milošević.¹⁹⁴ Den danske anskuelse var på sin vis konsistent, idet den danske linje, ved fortsat afvisning af at anerkende UCK som kosovoalbarnes primære talerør i Kosovo, undgik at få skyldsspørgsmålet problematiseret. Det skulle imidlertid vise sig vanskeligt at fastholde denne strategi i det lange løb i takt med, at UCK blev stadigt stærkere. Dynamikken om skyldsspørgsmålet tog imidlertid igen en drejning i retning af serbisk hovedansvar for konflikten, da Milošević i slut-juli påbegyndte sin store sommeroffensiv.¹⁹⁵ Den serbiske strategi tog nu ikke længere kun sigte på at slette UCK's højborge og at sikre grænsen til Albanien, men også på at sætte sig i besiddelse af store områder omkring Kosovos hovedfærdselsårer. Denne strategi viste sig relativt effektiv, militært set, og de serbiske styrker pressede hurtigt UCK langt tilbage. Men strategien udløste ligeledes store flygtningestrømme, og ved udgangen af august 1998 nærmere antallet af flygtninge og internt fordrevne sig 300.000 mennesker.¹⁹⁶ Den 10. august 1998 kunne ambassaden i Washington meddele, at Richard Holbrooke, præsident Clintons specielle udsending for Balkan, havde udtalt at de seneste serbiske overgreb "dramatisk har øget sandsynlighed for aktiv vestlig intervention i Kosovo."¹⁹⁷

Luftangreb, landtropper eller begge dele?

Samtidig var diskussionerne i NATO begyndt at centrere sig om direkte militære tiltag imod Forbundsrepublikken Jugoslavien. NATO's militære myndigheder var således i juni 1998 blevet pålagt at undersøge et spænd af muligheder for både luftangreb og brug af landtropper imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, hvilket udenrigsministeren også antydede overfor Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. juni 1998 med formuleringen, at NATO's militære

194 Notits, N.6 og N.2, UM til Udenrigsministeriets direktør, "Politiske konsultationer med Frankrig den 2. juli 1998 i København: Det vestlige Balkan", 1. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM; Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Situationen i Kosovo", 2. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

195 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 40.

196 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 41.

197 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1132, "Situationen i Kosovo", 10. august 1998, pk. 94, j.nr.315.D.1, UM.

myndigheder i sin planlægning var blevet bedt om, at overveje "muligheden for yderligere militære operationer, såfremt luftangreb ikke bar frugt".¹⁹⁸

I juli 1998 var disse undersøgelser tilendebragt. Hvad angik luftangreb lagde NATO's militære myndigheder op til en faseopdelt luftkampagne. Fase 1 var rettet imod Forbundsrepublikken Jugoslaviens luftforsvar og luftvåben. Fase 2 imod militære mål i Kosovo såvel som imod mål, der agerede støtteelementer for de serbiske operationer i Kosovo. Endelig var fase 3 rettet imod strategiske mål i selve Forbundsrepublikken Jugoslavien med det formål at tvinge Milošević til at acceptere Vestens vilkår for en løsning på konflikten.¹⁹⁹

Med hensyn til landtropper fik NATO-rådet forelagt fire forskellige scenarier. Mandatgivende FN-resolutioner blev ikke nævnt eksplicit, men alle de nævnte operationer kan i princippet tænkes udført både med og uden FN-resolution (og europæisk insisteren på FN-resolution var under alle omstændigheder relativt stærk i juli):

Option A: En NATO-håndhævet våbenhvile, der skulle sikre et forhandlingsklima, der tillod forhandlinger om en egentlig fredsaftale. Estimeret nødvendigt troppeantal: 50.000 mand.

Option A minus: En NATO-håndhævet fredsaftale. Estimeret nødvendigt troppeantal: 28.000 mand.

Option B: Invasion og total besættelse af hele Forbundsrepublikken Jugoslavien med efterfølgende våbenhvile- og fredsforhandlinger. Estimeret nødvendigt troppeantal: 200.000 mand.

Option B minus: Invasion og besættelse af Kosovo, samt nedkæmpelse af jugoslaviske styrker i Kosovo, med formålet at fa-

198 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. juni 1998 kl. 11.00", 11. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

199 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 33-34. Indberetning, DANATO til UM nr. 1694, "Kosovo - Yderligere udvikling af optioner for evt. NATO-operationer i og omkring Kosovo: Rådsmøde den 8. juli 1998", 8. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

cilitere våbenhvile- og fredsforhandlinger. Estimeret nødvendigt troppeantal: 75.000 mand.²⁰⁰

Disse tidlige planer for landtropper viser en skillelinje i debatten om landtropper, som det er centralt at holde sig for øje for at forstå det senere forløb af Kosovokrisen i foråret og sommeren 1999: Nemlig at overvejelserne omkring indsættelsen af landtropper i virkeligheden kunne variere ganske meget, alt efter hvilken af de ovennævnte varianter (eller en helt femte) der blev talt om. Særligt vigtigt i denne henseende var den fundamentale forskel imellem A-optionerne og B-optionerne. A-optionerne forudsatte begge en eller anden form for overenskomst med styret i Beograd, og det betød, at landtroppernes rolle generelt var fredsbevarende af karakter. B-optionerne forudsatte derimod *ikke* accept fra Beograd og var derfor i realiteten invasionstropper, der måtte forvente at skulle kæmpe sig vej ind i Kosovo (og evt. også ind i resten af Forbundsrepublikken Jugoslavien) i regulære kampe med serbiske hærstyrker. Når man fra dansk side i foråret 1999 overvejede at lægge mere pres på Beograd gennem brug af landtropper, var det varianter af B-optionerne, der var under overvejelse (se kapitel 7). Når man fra dansk side i juni 1999 deltog i at sende KFOR ind i Kosovo, med Beograds accept, lå det, omvendt, i forlængelse af A-optionerne (se kapitel 8).

Appetitten i NATO for B-optionerne var imidlertid lav i juli 1998, og ifølge indberetningerne fra DANATO var optionerne primært blevet til på amerikansk ønske om også at forberede sig på "worst case"-scenarier.²⁰¹ Hertil kom, at Option A, som nævnt, forudsatte, at parterne allerede var nået til en løsning, mens B-optionerne forudsatte indledende luftangreb. Kunne en forhandlingsløsning ikke nås med diplomatiske midler, med eller uden A-optionernes efterfølgende landtropper, var luftangreb derfor under alle omstændigheder NATO's næste skridt. Derfor handlede de militære

200 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 34. Se også, indberetning, DANATO til UM nr. 1694, "Yderligere udvikling af optioner for evt. NATO-operationer i og omkring Kosovo: Rådsmøde den 8. juli 1998", 8. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

201 Indberetning, DANATO til UM nr. 1694, "Yderligere udvikling af optioner for evt. NATO-operationer i og omkring Kosovo: Rådsmøde den 8. juli 1998", 8. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

diskussioner i stigende grad om luftangreb. Tilbage stod spørgsmålet om, hvorvidt en sådan luftkrig ville kræve FN-mandat.

Kampen for FN-mandatet

For USA var det folkeretlige spørgsmål relativt konsistent igennem konflikten. Amerikanerne betragtede ikke en FN-resolution som nødvendig, fordi NATO som regional alliance måtte insistere på sin ret til at beskytte sine regionale interesser. Ikke desto mindre anerkendte USA, at en FN-resolution var vigtig for mange af de europæiske allierede af politiske og folkeretlige grunde.²⁰² Måske ikke mindst derfor var USA villig til at støtte forsøget på at skabe enighed i Sikkerhedsrådet om en resolution, der tillod militær indgriben i Kosovo,²⁰³ på trods af generel amerikansk modvilje.²⁰⁴ En sådan resolution skulle imidlertid vise sig vanskelig at nå frem til, primært grundet russisk modstand.²⁰⁵

Mens de vestlige stormagter i løbet af august og september endnu kæmpede for en FN-resolution, skete der imidlertid en vis udvikling særligt i Bonn med hensyn til nødvendigheden af en sådan resolution. Således kunne ambassaden i Bonn skrive hjem allerede midt i august, at Kohl, efter en telefonsamtale med Clinton, nu var åben overfor muligheden for intervention også uden FN-resolution.²⁰⁶

Den 1.-2. september mødtes præsident Clinton og præsident Jeltsin såvel som den amerikanske udenrigsminister Albright og den russiske udenrigsminister Primakov i Moskva som en del af

202 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 895, "Situationen i Kosovo", 15. juni 1998, pk. 88, j.nr.315.D.1, UM.

203 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 968, "Kosovo. Britiske bestræbelser på at få vedtaget en sikkerhedsresolution", 8. juni 1998, pk. 86, j.nr.315.D.1, UM.

204 Således omtaler den amerikanske udenrigsminister Madeleine Albright i sine erindringer, at hun i forbindelse med de britiske forberedelser af resolutionen havde ringet til den britiske udenrigsminister Cook og anbefalet ham at skaffe sig nye advokater. Se Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 405.

205 Dog blev bestræbelserne yderligere kompliceret af det forhold, at det amerikanske pres for en resolution i slut-juli momentant aftog, fordi det forestående topmøde mellem Clinton og Jeltsin i en periode blev givet højere prioritet. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 1107, "Situationen i Kosovo", 31. juli 1998, pk. 93, j.nr.315.D.1, UM.

206 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 627, "Tyske synspunkter på Kosovo-problemet.", 14. august 1998, pk. 94, j.nr.315.D.1, UM.

et topmøde mellem USA og Rusland. Her blev der opnået enighed om, at noget burde gøres i Kosovo, men ikke om hvad der burde gøres, og Rusland var stadig imod enhver tale om militær indgriben.²⁰⁷ Omtrent en uge efter topmødet undergik den amerikanske tilgang til resolutionsspørgsmålet endnu en ændring, der indikerede, at USA var ved at tabe tålmodigheden med FN-sporet. Ifølge danske oplysninger, var amerikanerne nu nået til den position, at NATO-enighed om det legale grundlag for et engagement i Kosovo ikke var afgørende, så længe at alle NATO-lande var parate til at deltage. Så længe alle lande deltog, var det nu i amerikansk optik de enkelte landes egen sag at forklare hvorfor overfor deres befolkninger.

Imens pressede særligt briterne fortsat på for en sikkerhedsrådsresolution bistået af det svenske FN-formandskab og af den amerikanske udenrigsminister Albright. Den 23. september 1998 lykkedes det at nå frem til et kompromis, der inkluderede, at russerne accepterede, at sikkerhedsrådsresolution 1199 blev truffet med henvisning til kapitel VII i FN-pagten om trusler mod freden. På den baggrund blev der stillet en række krav til særligt Forbundsrepublikken Jugoslavien til øjeblikkelig opfyldelse. På russisk foranledning indeholdt resolutionen imidlertid ingen direkte henvisning til sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien i tilfælde af ikke-opfyldelse.²⁰⁸ Konkret fremgik det af 1199, at Sikkerhedsrådet:

"Decides, should the concrete measures demanded in this resolution and resolution 1160 (1998) not be taken, to consider further action and addi-

207 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 743, "Præsident Clintons besøg i Moskva den 1.-2. september 1998", 4. september 1998, pk. 97, j.nr.315.D.1, UM.

208 Russisk accept var først kommet i stand efter en middag den 22. september mellem den amerikanske udenrigsminister Albright og den nyudnævnte russiske udenrigsminister Ivanov. Se indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1685, "Kosovo. Enighed i CCP om resolutionstekst. Udkastet fremlægges for Sikkerhedsrådet", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

tional measures to maintain or restore peace and stability in the region.”²⁰⁹

I de følgende dage fortsatte den serbiske offensiv i Kosovo. Det betød, at det hurtigt stod klart, at NATO-medlemmerne nu skulle til at tage stilling til, hvordan de skulle stille sig overfor en NATO-intervention på grundlag af sikkerhedsrådsresolution 1199 med stor sandsynlighed *uden* mulighed for et nyt, mere eksplicit, mandat for magtanvendelse.

Den danske holdning til behovet for FN-resolution fra midt-juni til midt-september 1998

Den danske holdning til behovet for FN-resolution var konsistent frem til og med midt-september. De danske overvejelser på topniveau er bedst beskrevet i talepunkter til udenrigsminister Helveg Petersens møde med forsvarsminister Hækkerup den 6. juli 1998. Ifølge disse talepunkter skulle udenrigsministeren først opsummere den danske foretrukne køreplan ifølge hvilken Sikkerhedsrådet burde give Milošević et ultimatum, der, hvis det ikke blev opfyldt, blev fuldt op med gradvist mere omfattende operationer indenfor Forbundsrepublikken Jugoslaviens luftrum og ”om nødvendigt indsættelse af landstyrker for at følge op på resultater af luftoperation.”²¹⁰ Altså en ikke udspecificeret variant af hvad NATO senere i juli kategoriserede som en B-option.²¹¹ Det springende punkt var imidlertid forholdet til FN. Her anerkendtes det i udenrigsministerens talepapir, at USA var parat til intervention uden FN-resolution, mens de fleste europæiske lande insisterede på en sådan resolution, og at grunden til at landene endnu ikke

209 FN 1998, ”Resolution 1199”, 23. september 1998.

210 Notits med talepunkter, N.2, UM til udenrigsministeren, ”Sikkerhedspolitiske emner”, 3. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

211 Muligheden for indsættelse af landtropper nævntes i Det Udenrigspolitiske Nævn den 21. august. Dog fokuseredes her udelukkende på optioner i forlængelse af fredsaftale eller våbenhvile, dvs. A-optioner. Se optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. august 1998 kl. 14.00”, 21. august 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

havde drøftet sagen i NATO var, at de forventede, at det ville føre til uenighed. Deraf fulgte ifølge talepunkterne:

”Fra dansk side må vi stå fast på at en eventuel dansk deltagelse i en operation vil kræve mandat fra FN. Der må lægges maksimalt pres på Rusland for at få det nødvendige mandat.”²¹²

Herefter lagde talepunkterne op til, at udenrigsministeren skulle spørge forsvarsministeren om, hvorledes denne så på de danske muligheder for at deltage, i fald det ikke lykkedes at få det nødvendige mandat.

Et referat af samtalen eller forsvarsministerens evt. talepunkter til samtalen er ikke lokaliseret, men alene ud fra udenrigsministerens talepunkter synes det danske FN-synspunkt på dette tidspunkt under pres, også internt i Danmark. Hvorfor ellers insistere på behovet for at stå fast? Dette synes ligeledes konsistent med det tidligere nævnte skred i den danske holdning om FN-resolution i Nyrup Rasmussens talepunkt til brug for diskussion af problematikken med de nordiske kollegaer i juni.

Den danske holdning forblev dog centreret om behovet for en FN-resolution lidt endnu, og den 9. juli 1998 blev dette synspunkt gentaget i Det Udenrigspolitiske Nævn.²¹³

I Det Udenrigspolitiske Nævn den 15. september 1998, det sidste møde inden den danske beslutning om deltagelse i Kosovo reelt blev taget (se kapitel 5), blev FN ikke længere nævnt. Derimod hedder det i optegnelserne over mødet, at NATO's operationsplaner, der ifølge udenrigsminister Helveg Petersen på dette tidspunkt lå

212 Notits med talepunkter, N.2, UM til udenrigsministeren, ”Sikkerhedspolitiske emner”, 3. juli 1998, pk. 90, j.nr.315.D.1, UM.

213 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 9. juli 1998 kl. 11.00”, 9. juli 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM. Dette var ligeledes endnu holdningen internt i Udenrigsministeriet. Se notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Kosovo. Montenegro. Beredskabspunkter til brug for udenrigsministeren i forbindelse med pressemøde i anledning af franske udenrigsministers besøg”, 4. august 1998, pk. 93, j.nr.315.D.1, UM.

færdige ”ville skulle revideres i lyset af udviklingen og det juridiske grundlag for en eventuel indsats.”²¹⁴

Om den overordnede danske beslutning bemærkede udenrigsministeren:

”Der havde været uformelle sonderinger mellem de militære myndigheder indenfor NATO om en mulig styrkesammensætning til luftindsatserne, hvis der blev tale om sådanne. Regeringen havde ikke taget stilling til et eventuelt dansk bidrag.”²¹⁵

Den danske regering havde altså endnu ikke den 15. september fastlagt sin Kosovopolitik. Denne manglende danske stillingtagen skal formodentlig ses som et udtryk for, at den danske regering endnu den 15. september 1998 håbede på, at kunne undgå den ikke ønskværdige beslutning, at skulle vælge mellem FN på den ene side og NATO på den anden. Så længe der stadig blev arbejdet for en FN-resolution, og så længe NATO endnu ikke havde taget endelig stilling, gav det god mening at udskyde beslutningen, i håbet om at problemet ville løse sig selv.

Den 21. september 1998 løb tiden imidlertid ud. I en separat henvendelse til samtlige NATO-lande meddelte USA, at landet nu ønskede, at i gangsatte styrkegenerering i NATO til en luftoperation imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, i første omgang i form af den såkaldte ACTWARN, der er det første af tre skridt i NATO's styrkegenereringsprocedure. USA forestillede sig ACTWARN vedtaget allerede den 23. september 1998 og offentliggjort den 24. september, mens NATO's forsvarsministre holdt møde i

214 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 15. september 1998 kl. 14.00”, 15. september 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

215 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 15. september 1998 kl. 14.00”, 15. september 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

Vilamoura i Portugal.²¹⁶ Samtidig stod det klart, at der stadig ingen udsigt var til, at en resolution i FN's Sikkerhedsråd ville tillade en sådan operation (se kapitel 5). I USA's henvendelse blev FN ikke nævnt med et ord.

Delkonklusion

Den danske stilling i sommeren 1998 synes alt i alt endnu præget af kontinuitet, og var fortsat centreret omkring kampen for en FN-resolution, blandt andet i EU, og i forhold til dansk villighed til at deltage i militære interventioner, både til lands og i luften, så længe en relevant FN-resolution kunne bringes igennem FN's Sikkerhedsråd. Det er dog samtidig muligt at konstatere en begyndende dansk vaklen med hensyn til den klare insisteren på en FN-resolution, som også i september førte til en mindre aktiv dansk politik i det hele taget, fordi Danmarks kosovopolitik med mandat-problemet blev voldsomt udfordret. Det skyldtes den snigende realisering af, at Danmark i en nær fremtid kunne blive stillet overfor et krydspres i forhold til FN og NATO.

Det Udenrigspolitiske Nævn modtog sommeren igennem information om forløbet, der i rimelig grad afspejlede egeringens. Imidlertid undlod regeringen i Det Udenrigspolitiske Nævn at gå i detaljen med hensyn til B-planerne om landtropper i Kosovo uden fredsftale, og undlod ligeledes at dele eventuelt begyndende tvivl om muligheden for at fastholde FN-sporet. Dette kan dog bunde i at regeringen endnu, efter alt at dømme, betragtede disse to potentielle udfordringer som hypotetiske.

216 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, DANATO til FMN nr. 2229, "Kosovo: US-demarche om Rådsbeslutning om ACTWARN den 23. september", 21. september 1998, dok.nr. 1402, j.nr.93-162-27, FMN.

KAPITEL 5

Efteråret 1998: Militær intervention uden FN-mandat

I sidste halvdel af september og første halvdel af oktober kom det amerikanske tvangsdiplomati for alvor op i gear, hvilket kulminerede, da Clinton den 5. oktober 1998 sendte sin indflydelsesrige Balkan-diplomat Richard Holbrooke – en af hovedarkitekterne bag Dayton-aftalen – til Beograd i et sidste forsøg på at gennemtvinge en aftale. Holbrooke og Milošević enedes i sidste øjeblik inden iværksættelse af NATO's bombeangreb om en aftale den 13. oktober 1998.²¹⁷ Da NATO imidlertid i marts 1999 besluttede at bombe skete det i høj grad på baggrund af beslutningerne taget i NATO i september-oktober 1998 (se kapitel 7). Forklaringen på hvorfor NATO og Danmark i marts 1999 besluttede at iværksætte luftangreb imod mål i Forbundsrepublikken Jugoslavien skal derfor findes i september-oktober 1998.

Det amerikanske tvangsdiplomati forudsatte, at NATO var parat til at iværksætte luftangreb med kort varsel. I NATO-regi forudsatte den amerikanske strategi derfor blandt andet, at NATO var parat til at iværksætte den førømtalte styrkegenereringsprocedure, der varede fra den 21. september 1998 til den 13. oktober 1998. NATO's styrkegenereringsprocedure forløb i tre trin. Først skulle den førømtalte ACTWARN besvares med en uformel tilkendegivelse fra NATO-landene om mulige styrkebidrag. Denne indledende tilkendegivelse var ikke formelt bindende. Dernæst fulgte udstedelsen af ACTREQ, der skulle besvares med bindende tilsagn

²¹⁷ Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 45-48.

fra NATO-landene. Endelig fulgte til sidst ACTORD, der skulle besvares med en formel overdragelse af de nationale styrkebidrag til NATO's øverstkommanderende for de allierede styrker i Europa (SACEUR).²¹⁸ Eftersom NATO bygger på konsensus skulle ethvert NATO-land således tage seks beslutninger: dels beslutningerne om at acceptere i NATO-rådet, at NATO rykkede videre til hver af de tre faser, og dels beslutningerne i forbindelse med den nationale besvarelse af hver af NATO's anmodninger. Den danske rolle i NATO's styrkegenereringsproces er opsummeret i figur 3.

²¹⁸ Rynning 2005, *NATO renewed*, s. 72.

Figur 3 Dansk beslutningstagen og NATO's styrkegenereringsproces i Kosovokrisen 1998

Fase	Anmodning	Modtagelse	Dansk accept eller besvarelse
1	USA anmoder om udstedelse af ACTWARN	21. september 1998	Svar sendt til DANATO kl. 19.27 den 22. september 1998 ²¹⁹
2	ACTWARN fra NATO	24. september 1998	Anbefaling af bidrag foreligger fra Forsvarskommandoen den 25. september 1998 ²²⁰
3	USA anmoder om udstedelse af ACTREQ	Forventet næste skridt efter ACTWARN. Gradvist konkret pres fra 28. september 1998	Accept af udstedelse af ACTREQ sanktioneret af statsministeren den 29. september 1998, ²²¹ og videresendt til DANATO samme dag ²²²
4	ACTREQ fra NATO	1. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998 ²²³
5	USA anmoder om udstedelse af ACTORD	Forventet næste skridt efter ACTREQ. Gradvist konkret pres fra den 6. oktober 1998	Beslutning uddelegeret fra Folketinget til Det Udenrigspolitiske Nævn ved beslutning B 4 af 8. oktober 1998. ²²⁴ Amerikanerne informeres den 9. oktober 1998
6	ACTORD fra NATO	Natten mellem den 12.-13. oktober 1998	Accept fra Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998 ²²⁵

Denne beslutningsprocedure dækker over, at ethvert land i realiteten skal forholde sig til to separate spørgsmål forud for en NATO-operation som den i Kosovo:

- Da NATO er en organisation, der bygger på konsensusbeslutninger, handlede fase 1, fase 3 og fase 5 reelt om at skabe enig-

219 Instruktion, N.2, UM til DANATO, "Kosovo. Dansk tilslutning til indledning af NATO-styrkegenerering (ACTWARN)", 22. september 1998, dok.nr. 58, j.nr.5410-20, STM.

220 Telefax, FKO til FMN, "ACTWARN i f.m. SACEUR CONOPLAN 10601 ALLIED FORCE", 25. september 1998, dok.nr. 1423, j.nr.93-162-27, FMN.

221 Notat, STM, "Dansk bidrag til evt. NATO-aktion (omslag): Evt. dansk bidrag til NATO-operation vedr. Kosovo", 29. september 1998, dok.nr. 155, j.nr.5410-20, STM.

222 Instruktion, N.2, UM til DANATO, "Kosovo. NATO-rådsmøde den 30.9.98. Instruktion.", 29. september 1998, pk. 7, j.nr.105.Dan.1-1.r., UM.

223 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

224 Folketinget 1998, "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

225 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

hed i NATO om, hvorvidt NATO som alliance kunne og skulle handle. Alle NATO-lande kunne formelt nedlægge veto i disse faser og dermed formelt forhindre NATO i at tage videre skridt i sagen.²²⁶

- Da NATO som alliance kun rådede over meget begrænsede styrker (f.eks. de såkaldte AWACS-fly), var organisationen i Kosovokrisen afhængig af troppebidrag fra sine medlemmer for at kunne udføre konkrete operationer. Fase 2, fase 4 og fase 6 omhandlede derfor de nationale beslutninger om, hvilket bidrag det enkelte land var villig til at stille til rådighed for NATO. Et land kunne her undlade at bidrage til NATO's operationer, uden at NATO som alliance af den grund forhindredes i at handle.

Grundet denne relativt lange beslutningsproces er det vanskeligt at tidsbestemme, hvornår de afgørende beslutninger blev taget fra dansk side om, for det første at sanktionere NATO's indgriben i Kosovo (a) og, for det andet, at Danmark ville deltage med i første omgang fire F-16 fly med yderligere to i reserve (b). Som det vil fremgå nedenfor, var der dog en hvis grad af stiafhængighed i de seks beslutninger, hvilket gjorde det gradvist sværere for Danmark at undlade at bidrage i takt med at processen skred længere og længere frem.

Processen i NATO frem mod Holbrooke-Milošević-aftalen af 13. oktober 1998

Udviklingen i Kosovo efter vedtagelsen af FN's sikkerhedsrådsresolution 1199

Ud fra de oplysninger, danske myndigheder modtog om udviklingen i Kosovo i slutningen af september, var udviklingen i Kosovo stadig meget alvorlig, og fortsatte med at være det også efter vedtagelsen af FN's Sikkerhedsrådsresolution 1199. En kilde af særlig vigtighed i denne sammenhæng var FN's generalsekretærs rapport

²²⁶ Se også NATO 2001, *NATO-håndbogen*, s. 147-149.

om Kosovo af 3. oktober 1998.²²⁷ Den konkluderede, at selvom Milošević havde trukket nogle af sine tungest bevæbnede tropper tilbage i slutningen af september/begyndelsen af oktober, så virkede "the withdrawal so far [...] limited, and it would seem that the fear that led civilians to flee remains".²²⁸ Hertil kom, at rapporten stærkt fordømte en massakre på 20 kosovoalbaniere i Gornje Obrinje i det centrale Drenica i slutningen af september.²²⁹

Alligevel var situationen ikke helt entydig. Det fremgår af en dansk notits i Udenrigsministeriet, at der, inden Kofi Annan afgav sin rapport til FN's Sikkerhedsråd, var planer i NATO om at lægge pres på Kofi Annan:

"Som led i den videre strategi for at skabe et fornødent folkeretsligt grundlag for indgriben indgår tanker om at lægge pres på FN's generalsekretær Kofi Annan, for at få denne til – inden udløbet af NATO's ultimatum – klart at udtale, at kravene i sikkerhedsrådsresolution 1199 ikke er overholdt."²³⁰

Hertil kommer, at det den 7. oktober 1998, altså dagen før den danske folketingsbeslutning, i en anden notits blev konstateret, at kamphandlingerne var aftaget, og at FN vurderede, at 75 procent af de serbiske tropper var trukket ud af Kosovo.²³¹

Også omfanget af de serbiske overgreb var en del af debatten. F.eks. lød det fra ambassaden i Washington den 21. september 1998, at amerikanerne fandt, at situationen i Kosovo endnu var meget ulig situationen i Bosnien, i og med at dødstallet endnu var

227 Således henviste udenrigsministeren til rapporten i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

228 FN 1998, "Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) of the Security Council", 3. oktober 1998, s. 9.

229 FN 1998, "Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) of the Security Council", 3. oktober 1998, s. 4.

230 Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "Kosovo/ACTWARN. Konsekvenser for den danske beslutningsproces", 28. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

231 Notits, N.2 og N.6, "Kosovo. Status", 7. oktober 1998, pk. 10, j.nr.119.K.65, UM.

langt lavere i Kosovo – om end kilden dog helst så en indgriben *før* et nyt Srebrenica frem for efter.²³²

Denne sidste kommentar om at undgå et nyt Srebrenica føjer et element til situationsbedømmelsen, som bør inddrages: Aktørernes umiddelbare erfaringer med Milošević.

Danmark og Vestens fortolkningsramme: Erfaringerne med Milošević og fra Bosnien

Henvisningen til Srebrenica signalerer, at frygten for en gentagelse af Bosnien vejede tungt. Hertil kom at, Milošević's omdømme i Vesten, Danmark og andetsteds på dette tidspunkt var helt i bund. Selv russerne, Milošević's tætteste allierede, var allerede i januar 1998 af den opfattelse, at "principfasthed og Milosevic var uforenelige størrelser".²³³ Denne holdning var også at finde på dansk side. En dansk diplomat i Rom skrev således i maj 1998, at han overfor italienske myndigheder havde fremført, at "Milosevics handlingsmønster på mange måder lignede det vi så i begyndelsen omkring krigen i Bosnien".²³⁴ Endelig blev det i de af Udenrigsministeriet udfærdigede talepunkter til ministeren til et vigtigt møde om Kosovo i dansk sammenhæng den 1. oktober 1998 i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (RUU II) fremhævet, at "Milosevic har snydt os mange gange før. Det drives gæk med det internationale samfund – 'A village a day, keeps NATO away.'"²³⁵

Hertil kom, at danske myndigheder syntes at være ganske påvirket af erfaringerne fra Bosnien, når det kom til valget af NATO som foretrukken ramme til implementering af interventionen i Kosovo. I en beredskabsnotits til udenrigsminister Helveg Petersen blev det påpeget, til det tænkte spørgsmål om, hvorfor det var

232 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1288, "Kosovo-krisen", 21. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM. Massakren i Srebrenica på ca. 7.000-8.000 bosniere i juli 1995, i et af FN-klassificeret "sikkert område", spillede en stor rolle for at delegitimere FN som troværdig aktør på Balkan, og blev et traume for mange vestlige politikere, der ikke havde handlet tids nok til at forhindre massakren.

233 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 66, "Det tidligere Jugoslavien og Albanien: Russiske synspunkter", 23. januar 1998, pk. 77, j.nr.315.D.1, UM.

234 Indberetning, amb. Rom til UM nr. 189, "Situationen i Kosovo og Albanien", 27. maj 1998, pk. 85, j.nr.315.D.1, UM.

235 Talepunkt, N.2, UM, "Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag", 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

NATO og ikke FN, der stod til at bombe i Forbundsrepublikken Jugoslavien, at "FN er ikke egnet til denne type opgave." Det havde man set i Bosnien i 1995.²³⁶

Klarest fremgår frustrationen over Milošević, også i USA, i indberetning af januar 1999 fra ambassaden i Washington, dvs. et par måneder efter oktober-krisen:

"I Washington er man nået til den endegyldige erkendelse, at personen Milosevic udgør en hindring. Som [...] US Deputy Assistant Secretary of State for Europe, udtrykte det: 'He is the problem'".²³⁷

Dette billede går igen i mange af de centrale aktørers erindringer. Således skriver f.eks. FN's generalsekretær Kofi Annan, at han samtidig med afleveringen af sin rapport til FN's Sikkerhedsråd om udviklingen i Kosovo tog kontakt til den britiske udenrigsminister Cook og advarede ham imod at stole på Miloševićs "mirage of cooperation".²³⁸

Debatten i NATO om det juridiske grundlag for en intervention i Kosovo

Problemerne med at finde fælles fodslag om det juridiske grundlag for en NATO-intervention blev ikke løst med vedtagelsen af FN's sikkerhedsrådsresolution 1199. Af referatet fra mødedagene ved

236 Beredskabsnotits, N.2, UM, "Vedlagte beredskab indeholder talepunkter til brug under debatten i Folketinget på emner, som kan tænkes rejst under ordførernes indlæg", 6. oktober 1998, dok.nr. 122, j.nr.5410-26, STM. Denne opfattelse gik igen igennem konflikten og blev også pointeret af Danmark overfor de allierede. Således hed det ligeledes i talepunkter til forsvarsminister Hans Hækkerup til brug ved NATO-topmødet i Washington i april, at man fra dansk side havde lært af Bosnien, at man havde behov for klare kommandostrukturer, som kun NATO kunne levere. Se papir, 7. kt., FMN, "Points to make", 21. april 1999, dok.nr. 152, j.nr.99-2311-1, FMN.

237 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 095, "Kosovo: Gennemtvungelse af en politisk løsning", 22. januar 1999, pk. 117, j.nr.315.D.1, UM.

238 Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*. Eftersom briterne var blandt de mest interventionsparate i NATO, synes denne historie om, at Annan skulle have forsøgt at påvirke Cook i en interventionsvenlig retning, ikke helt at harmonere med tidligere nævne danske indberetning om NATO-overvejelser om at sætte Annan under pres.

NATO-forsvarsministermødet i Vilamoura i Portugal fremgår, at USA betragtede FN's sikkerhedsrådsresolution 1199 som juridisk overflødig, men at grundlaget med 1199 ikke desto mindre var blevet styrket.²³⁹ Daalder og O'Hanlon deler i bogen *Winning Ugly* de allierede stormagters positioner op i tre lejre: Protestanterne, Storbritannien og Tyskland, som søgte et alternativt regelsæt; de katolske syndere, Frankrig og Italien, som anerkendte, at det var et brud på folkeretten at intervenere uden FN, men som mente, at det kunne være nødvendigt at bryde reglerne engang imellem; og agnostikeren USA, der ikke rigtig gik op i begrundelserne knyttet til FN.²⁴⁰

Det danske kildemateriale om stormagternes syn på jura matcher til en vis grad denne fremstilling (fokus er her begrænset til Storbritannien, Tyskland, Frankrig og USA), men der er dog visse nuanceforskelle. Således peger det danske kildemateriale på, at Storbritannien i slutningen af september fandt, at der med 1199 nu var tilstrækkeligt juridisk grundlag.²⁴¹ Det peger imidlertid også på, at dette syn allerede omkring den 29. september 1998 skiftede karakter. FN's sikkerhedsrådsresolution 1199 blev gradvist herefter ikke længere set som tilstrækkelig til at berettige en intervention, og den katastrofale humanitære situation indtog nu, som i Tyskland (se nedenfor), den centrale rolle i den britiske argumentation.²⁴²

Tyskland fandt, at et FN-mandat ville være ønskeligt (dvs., igen, underforstået, at et sådant ikke forelå), men også, at Vesten ikke måtte give Rusland veto, hvilket ligesom tidligere tyske indberetninger (se kapitel 4) indikerer en tidlig tysk villighed til at accep-

239 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministermøde til UM, "Det uformelle NATO-forsvarsministermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

240 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 45.

241 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministermøde til UM, "Det uformelle NATO-forsvarsministermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

242 Indberetning, amb. London til UM nr. 760, "Kosovo – folkeretslige betragtninger", 29. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

tere intervention uden FN-mandat.²⁴³ Igen matcher det meget godt med Daalder og O'Hanlon's fremstilling. Tysklands holdning til juraen fremstår dog på mange måder langt mere konsistent end f.eks. den britiske, idet tyskerne ikke i samme grad som briterne dramatisk ændrede juridisk stillingtagen undervejs. Således var det snarere en naturlig videreudvikling af den eksisterende tyske position, da det f.eks. i en indberetning fra Bonn den 2. oktober 1998, hed at "der i Tyskland var et stærkt ønske om en klar FN-resolution; imidlertid måtte det erkendes, at FN-pagten ikke var blevet til i den verden, vi lever i dag".²⁴⁴ Altså, i forhold til særligt Storbritannien, et argument der var funderet på, at NATO trådte til, fordi FN ikke selv kunne håndtere opgaven. På denne baggrund lagde Forbundskansler Helmut Kohl sig den 30. september fast på tysk deltagelse.²⁴⁵

Det danske kildemateriale efterlader dog ikke det helt samme indtryk om den franske position, som den er refereret hos Daalder og O'Hanlon. Således fandt Frankrig fortsat i slut-september, ifølge den danske NATO-repræsentation, at en militær indsats måtte forudsætte en bemyndigende resolution fra FN's Sikkerhedsråd.²⁴⁶ Men den franske holdning fremstod dog allerede på dette tidspunkt relativt fleksibel. Således havde franskmændene allerede inden FN's sikkerhedsrådsresolution 1199, overfor den danske ambassade i Paris, antydnet, at "Et mandat var jo mange ting. Og dybest set drejede det sig om at ramme et tilpas tvetydigt ordvalg, som

243 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministtermøde til UM, "Det uformelle NATO-forsvarsministtermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

244 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 752, "Evt. NATO-indsats i forbindelse med krisen i Kosovo", 2. oktober 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

245 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 744, "Kosovo: Forbundsregeringen træffer beslutning om tysk bidrag til eventuel NATO-indsats", 1. oktober 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM. Den tyske beslutningsproces kompliceredes dog betydeligt af det netop overståede tyske forbundsvalg den 27. september, som Kohl havde tabt til Gerhard Schröder. Imidlertid ændrede valget dog ikke grundlæggende ved den tyske *juridiske* tolkning, der fortsat under Schröder var baseret på interventionens humanitære nødvendighed.

246 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministtermøde til UM, "Det uformelle NATO-forsvarsministtermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

alle kunne fortolke i eget perspektiv.”²⁴⁷ Den 1. oktober 1998 kunne den danske ambassade i Paris imidlertid skrive hjem, at ”Resolution 1199 er efter fransk opfattelse et tilstrækkeligt grundlag for magtanvendelse overfor serberne”.²⁴⁸ Altså et skifte til en position meget lig den oprindelige britiske position.

Disse meget forskellige opfattelser af jura var imidlertid ikke nødvendigvis et afgørende problem for NATO og for USA, og det er her, at Daalder og O’Hanlon’s religiøse analogi er bedst. Drøftelser om det juridiske grundlag i NATO blev gang på gang udsat til senere, og USA bemærkede ved et møde i NATO den 30. september, som man allerede tidligere i processen også havde antydnet (se kapitel 4), at enighed om jura ikke var afgørende for USA:

”Alle medlemslande behøvede ikke at basere sig på den samme vurdering af det juridiske grundlag. Det afgørende var, at der var enighed om, at der var et fornødent juridisk grundlag i lyset af den aktuelle situation, når det besluttedes at udstede ACTORD.”²⁴⁹

Det skyldtes i høj grad, at USA følte sig berettiget til at handle alene på baggrund af ret til at gribe ind i NATO’s nærområde, og at amerikanerne ikke ønskede at give Rusland vetoret over NATO’s handlinger.²⁵⁰

Den politiske proces i NATO: ACTWARN, ACTREQ og ACTORD

Internt i NATO tog de politiske og militære forberedelser for alvor fart efter den amerikanske anmodning om ACTWARN af 21.

247 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 571, ”Frankrigs krav om FN-mandat for NATO-magtanvendelse”, 21. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

248 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 596, ”NATO-magtanvendelse i Kosovo”, 1. oktober 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM. Sætning understreget i kildematerialet.

249 Indberetning, DANATO til UM nr. 2244, ”Kosovo: Rådsmøde 30.09.98”, 30. september 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

250 Referat, den danske delegation ved NATO’s forsvarsministermøde til UM, ”Det uformelle NATO-forsvarsministermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo”, 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

september 1998. Navnlig det manglende fælles juridiske fodslag komplicerede imidlertid den videre proces. Hertil kom, at situationen i Tyskland, som nævnt, kompliceredes af Schröders valgsejr den 27. september.

NATO's politiske proces blev derfor også præget af et vist pres fra navnlig USA og Storbritannien på et antal tøvende europæiske NATO-allierede. Således lyder det i en indberetning fra ambassaden i Washington på baggrund af samtaler med direktøren for kontoret for centralsydeuropæiske anliggender i det amerikanske udenrigsministerium:

"Han opfordrede direkte europæiske allierede (nævnte Belgien og Grækenland), der måtte have betænkeligheder vedrørende mandatspørgsmålet, til snarest muligt at gøre sig alvorlige overvejelser. Han omtalte sådanne betænkeligheder som udtryk for "niceties" og understregede, at der ikke var råd til den slags i den nuværende situation. [...] [direktøren] ville ikke svare på, om USA i tilfælde af, at europæiske allierede fastholdte deres synspunkter vedrørende FN-resolution, ville handle alene. Han fandt spørgsmålet hypotetisk. Under en nylig samtale i NSC i anden anledning henviste man fra amerikansk side til Alliancens troværdighed og Kosovo som en prøve for visionerne for NATO i det næste århundrede. Hvordan vil det se ud på NATO-topmødet til april, hvis Alliancen ikke kan finde ud af at stå sammen i Kosovo-krisen."²⁵¹

Dette var ligeledes den britiske holdning, og allerede den 22. september kunne ambassaden i London notere, at briterne ikke forventede veto i NATO imod NATO's styrkegenereringsproces, men

²⁵¹ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1288, "Kosovo-krisen", 21. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

samtidig, at "måske ikke alle ville stille styrker til rådighed var en anden sag".²⁵²

Centralt for udviklingen i dagene umiddelbart efter vedtagelsen af FN's sikkerhedsrådsresolution 1199 var, som nævnt, NATO's forsvarsministermøde i Vilamoura den 24.-25. september 1998. Her tilkendegav USA, at amerikanerne anså det som nødvendigt at følge FN's sikkerhedsrådsresolution 1199 op med et ultimatum fra NATO i tilfælde af Forbundsrepublikken Jugoslaviens manglende efterlevelse af resolutionen. Videre fulgte fra den amerikanske forsvarsminister, at "[e]t ultimatum måtte behandles i NATO-regi og ville kræve samtlige NATO-landes støtte. Det var en misforståelse at tro, at U.S.A. ville være rede til at gå enegang i Kosovo".²⁵³ Efter en vis modstand fra Storbritannien og Frankrig, der havde ønsket at se tiden an med hensyn til Miloševićs reaktioner på sikkerhedsrådsresolutionen, blev denne fremgangsmåde accepteret. NATO udstedte således et ultimatum til Milošević den 24. september 1998.²⁵⁴ Samme dag vedtog NATO-rådet den såkaldte ACTWARN.²⁵⁵ Denne beslutning blev af blandt andet den danske forsvarsminister Hans Hækkerup set som et afgørende vendepunkt i NATO's planlægning. Telefonisk informerede Hækkerup således den 24. september 1998 Statsministeriet, og parallelt også udenrigsminister Niels Helveg Petersen, der var i New York, om at "han efter forløbet af mødet i Portugal var blevet overbevist om, at der nu var sat en mekanik i gang, som ville føre til militær indgriben".²⁵⁶ Indberetninger fra mødet repræsenterer desuden et

252 Indberetning, amb. London til UM nr. 733, "Kosovo. Britisk vurdering", 22. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

253 Indberetning, DANATO til UM nr. 2196, "Kosovo: Forsvarsministrenes frokostdroeftelse", 24. september 1998, pk. 6, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM. Også af forsvarsminister Hækkerups eget referat af mødet i Vilamoura følger, "at det var USA og generalsekretær Solana personligt, der drev stærkest på for at få en NATO-beslutning om intervention." Se notat, STM, "Kosova. Det uformelle forsvarsministermøde i Portugal – forsvarsministerens referat", 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

254 Youngs 1998, *Kosovo*, s. 12.

255 NATO 1998, "Statement by the Secretary General following the ACTWARN decision", 24. september 1998. Den amerikanske udenrigsminister Madeleine Albright skriver da også i sine erindringer om den 24. september 1998, at NATO her blev enige om at udstede "en formel advarsel" til Milošević. Se Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 409.

256 Notat, STM, "Kosova. Det uformelle forsvarsministermøde i Portugal – forsvarsministerens referat", 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

af de få spor af direkte ydre pres på de danske beslutningstagere. Således fremgår det ligeledes af forsvarsminister Hækkerups referat af mødet den 24. september 1998:

”Efter frokosten sagde Generalsekretæren bilateralt til den danske forsvarsminister, at han satte sin lid til en konstruktiv dansk holdning i sagen. Der stod væsentligt mere på spil i NATO i denne sag end det videre forløb i Kosovo.”²⁵⁷

ACTWARN-vedtagelsen var altså af stor vigtighed også for NATO som alliance.

Næste formelle punkt i NATO's styrkeopbygning var den såkaldte ACTREQ. Dette blev diskuteret på et møde i NATO-rådet den 30. september 1998, hvor USA gjorde klart, at amerikanerne ønskede en øjeblikkelig vedtagelse. Dette blev mødt med accept fra alle NATO's medlemmer på nær Tyskland og Italien.²⁵⁸ Dagen efter lykkedes det dog at få ACTREQ vedtaget. Imidlertid fremgår det af mødet, at både Italien, Tyskland og Frankrig fortsat havde en række forbehold. Italien insisterede stadig på juridisk grundlag indenfor rammerne af FN. Tyskland fremførte, at der måtte være enighed om det juridiske grundlag i NATO, når den afgørende beslutning om ACTORD skulle træffes. Og Frankrig pointerede, at ACTREQ-beslutningen måtte betragtes som en ren teknisk beslutning – ikke en politisk beslutning.²⁵⁹

I denne proces sørgede amerikanerne for at opretholde et vist pres på de allierede, inklusiv den danske regering. Den 30. september modtog den danske ambassade i Washington således et telefonopkald fra assisterende viceudenrigsminister for europæiske anliggender med en melding fra udenrigsminister Madeleine Albright. Det drejede sig om amerikansk utilfredshed med, at ACT-

²⁵⁷ Indberetning, DANATO til UM nr. 2196, ”Kosovo: Forsvarsministrenes frokostdroeftelse.”, 24. september 1998, pk. 6, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

²⁵⁸ Indberetning, DANATO til UM nr. 2244, ”Kosovo: Rådsmøde 30.09.98”, 30. september 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

²⁵⁹ Indberetning, DANATO til UM nr. 2256, ”Kosovo: Rådsmøde 1. oktober 1998”, 1. oktober 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

REQ ikke havde kunnet vedtages på mødet i NATO-rådet den 30. september:

"USA havde med stor interesse gjort sig bekendt med drøftelserne og udfaldet heraf på dagens rådsmøde i NATO. Fru Albright var kommet til den konklusion: 'It's not good enough.' [...] [den assisterende viceudenrigsminister] fortsatte, at den amerikanske indstilling derfor er, at NATO ikke kan vente til på fredag: 'we must go back and close the business tomorrow...' [...] [den assisterende viceudenrigsminister] sagde, at fru Albright havde villet give Danmark denne meddelelse allerede nu, idet USA ønsker at finde Danmark på sin side under den udbredte drøftelse i NATO's råd i morgen."²⁶⁰

Meldingen kom efter, at Danmark allerede havde støttet USA's linje på NATO-rådsmødet den 30. september,²⁶¹ og må derfor sandsynligvis primært ses som et led i en bredere amerikansk strategi for at lægge pres på Tyskland og Italien. Omvendt er der dog ikke i det foreliggende materiale fundet konkrete eksempler på, at Danmark ved mødet den 1. oktober skulle have markeret sig særligt stærkt i amerikansk favør.

Danmark er kun nævnt i referatet en gang, og det var i forbindelse med NATO's eventuelle partnerinddragelser i luftoperationerne. Her udtrykte Danmark sin undren over en pludselig amerikansk modstand imod sådanne initiativer.²⁶² Denne danske undren må angiveligt ses i lyset af, at det danske initiativ til partnerinddragelse *faktisk netop var* et initiativ, som Danmark så sent som den 28. september var blevet opfordret til at forfølge

260 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1325, "Kosovo-konflikten", 30. september 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

261 Indberetning, DANATO til UM nr. 2244, "Kosovo: Rådsmøde 30.09.98", 30. september 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

262 DANATO til UM nr. 2256, "Kosovo: Rådsmøde 1. oktober 1998", 1. oktober 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

fra amerikansk side.²⁶³ Den amerikanske inkonsistens skyldtes sandsynligvis interne amerikanske koordineringsvanskeligheder. Ambassaden i Washington indberettede således i slutningen af september, at "State Department havde ikke fuldt overblik over, hvorledes øvrige allierede stiller sig".²⁶⁴

USA og Storbritannien kunne altså endnu ikke føle sig sikker på de europæiske lande op til den endelige beslutning om udstedelse af ACTORD - den endelige anmodning om overdragelse af styrker og beføjelser til SACEUR. Dette pres, og det gradvise ryk i retning af accept hos de skeptiske europæiske NATO-lande, blev klarere efterhånden som NATO's planlægning skred frem, og kan ligeledes spores i indberetningerne fra de danske ambassader i disse lande. Fra ambassaden i Madrid lød det således den 5. oktober, at man fra spansk side var indstillet på at følge NATO-flertallet, men også at "der ikke spores den store entusiasme."²⁶⁵ Ligeledes gik det med den græske skepsis imod NATO-intervention, som omkring den 7. oktober blev opgivet. Dette skifte skyldtes ikke, at grækerne på nogen måde skulle have skiftet mening – de foretrak stadig et eksplicit FN-mandat, men skyldtes at Athen ikke ville stå isoleret.²⁶⁶ I Grækenland var op mod 95 % af befolkningen imod NATO's indgriben i Kosovo.²⁶⁷

Tendensen var desuden ikke begrænset til små og mellemstore stater. Ligeledes kan man overfor både Tyskland og Italien, der begge var medlemmer af Kontaktgruppen for Balkan, spore pres fra særligt USA i forbindelse med NATO's beslutningsproces. Italien var fra starten skeptisk overfor en NATO-intervention uden eksplicit FN-mandat, ikke mindst grundet indenrigspolitisk modstand, og en indberetning fra ambassaden i Rom fremhæve-

263 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1314, "Kosovo-konflikten: Amerikanske overvejelser om et militært indgreb", 28. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1325, "Kosovo-konflikten", 30. september 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

264 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1314, "Kosovo-konflikten: Amerikanske overvejelser om et militært indgreb", 28. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

265 Indberetning, amb. Madrid til UM nr. 429, "Spaniens vurderinger af en evt. NATO-ind-sats i Kosovo", 5. oktober 1998, pk. 10, j.nr.119.K.65, UM.

266 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1370, "Holbrookes mission og videre forløb", 7. oktober 1998, pk. 11, j.nr.119.K.65, UM.

267 Michel 2003, NATO Decisionmaking, s. 2.

de alliancesolidaritet som central årsag til den sluttelige italienske accept.²⁶⁸ Af samme grund var lettelsen i Rom tilsvarende stor, da NATO-interventionen alligevel blev (midlertidigt) suspenderet.²⁶⁹

I Tyskland skyldtes tøven som tidligere nævnt blandt andet procedureproblemer foranlediget af det tyske valg såvel som indre uenighed i den nye kommende Schröder-regering. NATO-enighed kunne dog ifølge indberetning fra Bonn hjælpe tyskerne imod mulige sagsanlæg ved forbundsdomstolen i Karlsruhe og dermed gøre situationen nemmere.²⁷⁰ Hertil kommer amerikansk pres. Således fremgår det af Bonn-ambassadens samtaler med centrale tyske politikere den 12. oktober 1998, at den socialdemokratiske politiker Karsten Voigt havde erfaret, "at Günter Verheugen [kommende socialdemokratisk statssekretær i det tyske udenrigsministerium] i Washington havde udtalt, at et yderligere FN-mandat ikke var nødvendigt. Det var (nu) SPD's linje."²⁷¹ Ambassaden i Bonn kunne bemærke, at Günter Verheugen, ifølge deres kilder hos De Grønne, "endnu tre dage før udtalelsen i Washington under et SPD/Grønt møde havde fastholdt, at et nyt FN-mandat var nødvendigt."²⁷² Ligeledes vigtigt i denne sammenhæng fremhævede en notits i Udenrigsministeriet netop mødet den 9. oktober 1998 mellem Schröder og Clinton, som udslagsgivende for den tyske stillingtagen.²⁷³ I en udtalelse til pressen efter mødet med Clinton henviste

268 Indberetning, amb. Rom til UM nr. 399, "Italiensk bidrag til NATO-indsatsen i Kosovo", 16. oktober 1998, pk. 12, j.nr.119.K.65, UM.

269 Indberetning, amb. Rom til UM nr. 415, "Entete: Situationen i Kosovo italienske synspunkter og italiensk deltagelse i NATO's operationer", 28. oktober 1998, pk. 106, j.nr.315.D.1, UM.

270 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 766, "Kosovo-krisen. Den militære operation", 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

271 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 785, "Kosovo-krisen/NATO: Tysk regeringsbeslutning i dag", 12. oktober 1998, pk. 11, j.nr.119.K.65, UM.

272 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 785, "Kosovo-krisen/NATO: Tysk regeringsbeslutning i dag", 12. oktober 1998, pk. 11, j.nr.119.K.65, UM.

273 Notits, N.2, "Kosovo. Seneste udvikling", 10. oktober 1998, pk. 11, j.nr.119.K.65, UM.

Schröder dog igen til det humanitære hensyn som begrundelse for den tyske accept af behovet for intervention.²⁷⁴

Indberetningerne fra Frankrig antyder en, til sammenligning, smule mindre konsistent proces. Ambassaden i Paris indberettede den 6. oktober og den 13. oktober om vedvarende fransk skepsis overfor intervention uden russisk accept, og at præsident Jacques Chirac overfor den norske statsminister Bondevik, der besøgte Paris den 8.-9. oktober, havde talt varmt for et nyt FN-mandat, men dog alligevel støttede op om NATO-enighed.²⁷⁵ Således var også Frankrig den 9. oktober at finde blandt støtterne til udstedelse af ACTORD.²⁷⁶

Enigheden i NATO var derfor ved at være på plads den 9. oktober 1998. Det lykkedes f.eks. NATO-landene at nå til enighed om en udtalelse fra NATO's generalsekretær, der konstaterede at

”the Allies believe that in the particular circumstances with respect to the present crisis in Kosovo as described in UNSC Resolution 1199, there are legitimate grounds for the Alliance to threaten and, if necessary, to use force”.²⁷⁷

Udtalelsen dækkede imidlertid stadig over betydelige forskelle om det juridiske grundlag, og det havde ifølge den danske NATO-repræsentation krævet en ”ganske særlig indsats, ikke mindst fra dansk side, [for] at få de fem tiret’er ind i generalsekretærens konklusioner og dermed undgå en substantielt intetsigende konclu-

274 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1386, ”Kosovo”, 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

275 Indberetning, amb. Paris til UM nr. 609, ”Eventuel NATO-indsats i forbindelse med krisen i Kosovo”, 5. oktober 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 628, ”Frankrig-Norge. Officielt besøg af norske statsminister”, 13. oktober 1998, pk. 105, j.nr.315.D.1, UM.

276 Indberetning, DANATO til UM nr. 2360, ”Kosovo: Møde mellem Rådets medlemmer og generalsekretæren den 9. oktober 1998 vedr. legitimiteten af en militær aktion”, 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

277 Indberetning, DANATO til UM nr. 2360, ”Kosovo: Møde mellem Rådets medlemmer og generalsekretæren den 9. oktober 1998 vedr. legitimiteten af en militær aktion”, 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

sion.”²⁷⁸ Repræsentationen opsummerede mødet med betragtningen:

”Blandt fællesnævnerne kan fremhæves, at alle ambassadørerne i realiteten har valgt at fokusere på legitimiteten af en militær aktion og ikke på det præcise juridiske grundlag herfor. Især Frankrig har stået særdeles hårdt på dette punkt med henvisning til, at det ikke er NATO-rådets opgave at fortolke endsige formulere folkeret.”²⁷⁹

Dermed var vejen banet for enighed om ACTORD i takt med at nogle sidste italienske og tyske indenrigspolitiske problemer blev løst. ACTORD blev derefter vedtaget natten til den 12.-13. oktober 1998.²⁸⁰ Kort efter fulgte Holbrooke-Milošević-aftalen, der igen bragte NATO’s militæraktion på afstand.

To faktorer er ligeledes bemærkelsesværdige fra den afsluttende fase af NATO’s vej frem mod ACTORD:

For det første at forholdet til Rusland, der så ofte før havde været afgørende for debatten blandt de vestlige lande (se kapitel 3 og 4), på dette tidspunkt faldt i baggrunden. Således udtalte USA i NATO-Rusland-rådet den 1. oktober, at en forværring af NATO/Rusland-forholdet var en pris, USA var parat til at betale. Rusland fremførte heroverfor, at FN’s sikkerhedsrådsresolution 1199 ikke gav ret til brug af magt, og at Rusland i tilfælde af et NATO-angreb ”måtte revurdere alt, hvad der hidtil var opbygget i forholdet.”²⁸¹

For det andet at forberedelserne af ACTORD ikke nødvendigvis betød krig. Centralt for den amerikanske strategi var således, ifølge

278 Indberetning, DANATO til UM nr. 2360, ”Kosovo: Møde mellem Rådets medlemmer og generalsekretæren den 9. oktober 1998 vedr. legitimiteten af en militær aktion”, 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

279 Indberetning, DANATO til UM nr. 2360, ”Kosovo: Møde mellem Rådets medlemmer og generalsekretæren den 9. oktober 1998 vedr. legitimiteten af en militær aktion”, 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

280 Indberetning, DANATO til UM, nr. 2387, ”Kosovo-krisen: Rådsmøder den 12. oktober kl. 22.00 og den 13. oktober 1998 kl. 01.00”, 13. oktober 1998, pk. 105, j.nr.315.D.1, UM.

281 Indberetning, DANATO til UM nr. 2250, ”Kosovo: Møde i PJC 30.9.98”, 1. oktober 1998, pk. 102, j.nr.315.D.1, UM.

oplysninger indrapporteret af ambassaden i Washington (og i tråd med meget af den internationale litteratur på området),²⁸² at

”Kun med en troværdig trussel om magtanvendelse vil man kunne nå det punkt, hvor man er sikker på, at de diplomatiske muligheder er helt udtømte. Milosevic vil først forstå alvoren, når ACTORD er udstedt. Når dette er sket, vil man i de følgende 2-4 dage komme til at se Holbrooke i højeste gear.”²⁸³

Set i sammenhæng med den omskiftelige amerikanske holdning til Kosovokrisen over tid, såvel som i forhold til de indenrigspolitiske problemer Clinton havde i forhold til at opnå støtte til interventionen fra kongressen, forekommer denne melding troværdig. Det lader således til, at amerikanerne reelt har håbet, at en troværdig trussel kunne løse situationen og overflødiggøre brugen af amerikansk våbenmagt. Således ytrede amerikanerne i NATO-rådet den 6. oktober ønske om, at vedtagelsen af ACTORD fulgtes op af et par dages ”grace period” (ekstra tidsfrist), inden bombningerne påbegyndtes, da der så ”ville der være maksimal chance for at få Milosevic til at give sig.”²⁸⁴ Dette virker også til at have været tolkningen i Danmark (se afsnit nedenfor).

Slut-september start-oktober: Hvornår fanger bordet?

Det Udenrigspolitiske Nævn holdt møde den 15. september 1998 og den 2. oktober 1998, men mødtes ikke derimellem. Den 15. september 1998 fortalte udenrigsministeren, som tidligere nævnt, at

282 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 17; Crawford 2001, Pivotal deterrence and the Kosovo war, s. 519; Redd 2005, The influence of advisers and decision strategies on foreign policy choices, s. 142.

283 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1362, ”Kosovo: Landoperation og videre skridt”, 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

284 Indberetning, DANATO til UM, nr. 2311, ”Kosovo: Rådsfrokost d.d.”, 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

regeringen endnu ikke havde besluttet sig, og den 13. oktober 1998 blev dansk deltagelse i Kosovo sanktioneret i Det Udenrigspolitiske Nævn. Men hvornår tog den danske regering egentlig sin beslutning? Formelt er svaret relativt enkelt: Ved mødet netop den 2. oktober 1998 rådførte regeringen sig med Det Udenrigspolitiske Nævn angående dansk besvarelse af den forpligtende ACTREQ med hensyn til det danske styrkebidrag på fire F-16 fly med to i reserve (se figur 3). Videre følger, at selvom beslutningsforslaget B 4 af 7.-8. oktober 1998 ikke skelner imellem støtte til udstedelse af ACTORD (a) og et forpligtende dansk bidrag (b), så betragtede den danske regering sig under alle omstændigheder som berettiget til at støtte udstedelsen af ACTORD efter vedtagelsen af B 4. Således kunne den danske ambassade i Washington informere om, at ambassaden allerede den 9. oktober 1998 havde informeret amerikanerne om dette synspunkt.²⁸⁵ Endelig, og på samme vis, godkendte Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober, som direkte stipuleret i B 4, den formelle overdragelse af kommandoen over de danske styrker til NATO.²⁸⁶ Svaret er således, formelt set, at beslutningen blev taget gradvist gennem beslutninger i Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget den 2. oktober, den 7.-8. oktober og den 13. oktober. Derimod siger ovenstående ikke meget om, hvornår regeringen *reelt* traf sin beslutning. I det følgende fremlægges materiale, der peger på, at den danske regering besluttede sig om Kosovo ca. 1½ uge før mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998, og at den danske regering allerede inden mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tog skridt i retning af at stille NATO styrker i udsigt, som det efter regeringens egen opfattelse senere kunne blive vanskelig at trække tilbage.

Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets tolkning

Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets egne vurderinger af det juridiske behov for involvering af Nævn og Folketing er

285 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1386, "Kosovo", 9. oktober 1998, pk. 104, j.nr.315.D.1, UM.

286 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

ret klare: Her hed det ifølge en notits fra Udenrigsministeriet om ACTWARN, udarbejdet i samråd med Statsministeriet og Forsvarsministeriet, at denne i princippet kunne udstedes af forsvarschefen alene, da der "ikke tale om et formelt nationalt tilsagn på dette stadie, men alene om national forberedelse",²⁸⁷ men også at der i realiteten ville være brug for politisk involvering, og at forsvarschefen ville have "behov for en klar fornemmelse af regeringens holdning til deltagelse i en eventuel operation inden deltagelse i styrkegenereringskonferencen".²⁸⁸ Om behovet for parlamentarisk inddragelse fortsatte notitsen:

"Da der ikke er tale om bindende tilsagn eller afgivelse af danske styrker, vil en besvarelse af ACTWARN ikke kræve Folketingets forudgående involvering. Forud for besvarelse af en ACTWARN bør der foreligge en stillingtagen i Regeringen. Regeringen kan desuden vælge at underrette forsvarsforligspartierne og Det Udenrigspolitiske Nævn om besvarelsen, evt. efterfølgende."²⁸⁹

Det fremgår af optegnelserne fra Det Udenrigspolitiske Nævn, at dette først skete på mødet den 2. oktober 1998.²⁹⁰ Afslutningsvis indskærpede notitsen, at repræsentationen i NATO "ikke for nærværende indikerer, hvilken holdning Danmark vil indtage ved besvarelsen af en sådan."²⁹¹

I et fælles udenrigsministerielt og forsvarsministerielt notat af 30. september blev det opsummeret, at besvarelse af ACTREQ forudsatte godkendelse i Det Udenrigspolitiske Nævn og, at en

287 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

288 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

289 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

290 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

291 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Bemyndigelse til formel styrkegenerering i NATO", 22. september 1998, pk. 100, j.nr.315.D.1, UM.

Folketingsbeslutning skulle være vedtaget inden overdragelse af kommandoen over styrkerne (dansk besvarelse af den såkaldte ACTORD).²⁹² I et udkast til et notat fra Forsvarsministeriet fra februar 1999 tilføjedes, at også dansk tilslutning til selve udstedelsen af ACTORD krævede godkendelse i Det Udenrigspolitiske Nævn.²⁹³

Informering og inddragelse af Folketing og Nævn er reguleret i Grundlovens paragraf 19 stk. 2 og stk. 3 og "Lov om Det udenrigspolitiske Nævn" (se nedenfor). Centralt vedrørende spørgsmålet om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i processen omkring ACTWARN var altså i den forbindelse, at Det Udenrigspolitiske Nævn ikke behøvedes at orienteres, *fordi* tilsagnet ikke var bindende. Det synes da også direkte at matche Grundlovens paragraf 19 stk. 3, om at Regeringen skal rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn "forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde."²⁹⁴

Overordnet synes processen omkring de danske Kosovobeslutninger da også i høj grad at flugte med Forsvarsministeriets her opstillede praksis.

Statsministeriets tolkning

Inddrages overvejelserne i Statsministeriet fra september 1998 fremstår synet på ACTWARN imidlertid i et anderledes lys. I et internt statsministerielt notat dateret den 22. september 1998, påført i håndskrift bemærkningen: "Set – glimrende, Bernstein [Statsministeriets departementschef] 22/9 98",²⁹⁵ blev en række spørgsmål af relevans for danske beslutninger om at involvere sig i Kosovo

292 Notat, FMN og UM, "Overvejelser om et dansk bidrag til NATO's luftoperationer i Kosovo", 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

293 Notat, FMN, "Udkast til notat: Overvejelser om et dansk bidrag til NATO's implementeringsstyrke i Kosovo", 16. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

294 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 3.

295 Notat, STM, "NATO & KOSOVO", 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

gennemgået.²⁹⁶ Det fremgik desuden, at en kopi af notatet skulle lægges til statsminister Poul Nyrup Rasmussen.

Om ACTWARN spørges og svares det:

"Q: *Kan processen stoppes, når ACTWARN er givet?* A: I princippet ja. I praksis nej, medmindre Milosevic undervejs giver meget store politiske indrømmelser. (Der er mæglingsbestræbelser mellem Kosovo-albanere og Milosevic, så udelukkes kan det ikke). Men signalet er: ACTWARN betyder, at NATO er rede til at gå planken ud."²⁹⁷

Det problematiseredes altså, med Statsministeriets egne ord, hvorvidt tilslutning til udstedelsen af ACTWARN alligevel *reelt* var bindende for dansk og vestlig stillingtagen i Kosovokonflikten. Hvis ACTWARN betød at NATO var rede til, at gå planken ud, dvs. var parat til at udføre luftbombardementer imod en suveræn stat, synes det vanskelig at argumentere for at den danske *reelle* (om end ikke *formelle*) autorisering heraf *ikke* skulle udgøre en beslutning af "større udenrigspolitisk rækkevidde."²⁹⁸

Den 22. september 1998 kl. 19.27 fik den danske NATO-repræsentation DANATO besked om at støtte udstedelsen af ACTWARN.²⁹⁹

Den 29. september 1998 skulle den danske regering tage stilling til udstedelse af ACTREQ, dvs. tilladelse til NATO til formelt at spørge om bindende nationale bidrag. Om denne beslutning lød

296 Dette centrale dokument vil for genkendelighedens skyld herefter i brødteksten blive omtalt "Q&A-notatet". Dokumentets formelle titel "NATO & KOSOVO" vil blive bibeholdt i kildehenvisningerne.

297 Notat, STM, "NATO & KOSOVO", 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

298 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov", § 19, stk. 3. Se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

299 Instruktion, N.2, UM til DANATO, " Kosovo. Dansk tilslutning til indledning af NATO-styrkegenerering (ACTWARN)", 22. september 1998, dok.nr. 58, j.nr.5410-20, STM.

det i et notat fra Statsministeriet samme dag om forholdet mellem de formelle og reelle aspekter ved beslutningen:

"Selvom den formelle forpligtelse således er begrænset, er det klart, at Regeringens beslutning i situationen danner præcedens for evt. efterfølgende beslutninger: Hvis der er sagt "ja" til ACTREQ vil det være svært at undslå sig fra at deltage. Og hvis der stilles SACEUR et styrkebidrag i udsigt, fanger bordet [dvs. besvarelsen af ACTREQ – dette fandt først sted efter Nævnsmødet den 2. oktober]. Dette sagt også fordi det juridiske grundlag for styrkernes evt. indsættelse p.t. er uklar, og måske vil vedblive med at være det."³⁰⁰

Notatet afsluttede med at opsummere, at det netop drejede sig om to separate beslutninger: 1) at SACEUR bemyndigedes til at udstede ACTREQ; og 2) at Danmark imødekom SACEUR's anmodning om fire f-16 fly. Om stillingtagen til disse to beslutninger findes departementschef Nils Bernsteins håndskrevne kommentar:

"1) Godkendt i overensstemmelse med drøftelse d.d. hos SM'eren. 2) Indstillingen kan indgå i oplæg til regeringen torsdag. Forudsætter at 'det nødvendige grundlag er tilstede.' Til samme møde bør i løbet af onsdagen forberedes pressekommentarer. Dette er helt nødvendigt."³⁰¹

Beslutningen om dansk tilslutning til udstedelse af ACTREQ blev altså taget af statsministeren personligt den 29. september 1998, mens den bindende besvarelse af ACTREQ med accept af NATO's

³⁰⁰ Notat, STM, "Dansk bidrag til evt. NATO-aktion (omslag): Evt. dansk bidrag til NATO-operation vedr. Kosovo", 29. september 1998, dok.nr. 155, j.nr.5410-20, STM.

³⁰¹ Notat, STM, "Dansk bidrag til evt. NATO-aktion (omslag): Evt. dansk bidrag til NATO-operation vedr. Kosovo", 29. september 1998, dok.nr. 155, j.nr.5410-20, STM.

anmodning om fire fly først blev besvaret senere – efter mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998.

Denne tolkning, at regeringen reelt tog stilling til dansk deltagelse eller ej, allerede den 22. september 1998, styrkes yderligere af andet materiale særligt fra Statsministeriet, men også fra Udenrigsministeriet, fra de sidste dage i september 1998 (se følgende afsnit). Hertil kommer, at Danmarks formelle mulighed for helt at blokere for NATO's intervention i Kosovo (en beslutning der, ganske vist, kunne have potentielt meget vidtrækkende negative konsekvenser for Danmark, se nedenfor) aldrig var genstand for diskussion i Det Udenrigspolitiske Nævn. Det kan her indvendes at Det Udenrigspolitiske Nævns medlemmer må antages at vide, at NATO er en konsensusorganisation, og at denne mulighed derfor implicit altid var til stede. I så fald kan det dog undre at ingen af modstanderne af NATO's intervention i Nævn og Folketing benyttede lejligheden til at presse på for en mere interventions-skeptisk dansk linje i NATO, men i stedet begrænsede sig til at være modstandere af dansk deltagelse heri.

Pest eller kolera: Det danske dilemma i Kosovo

Nedenfor vil det blive besvaret hvilke oplysninger, der tilgik det danske Folketing og Det Udenrigspolitiske Nævn op til folketingsbeslutning B 4. Samtidig besvares ligeledes det mere generelle spørgsmål om, hvorfor Danmark i september-oktober 1998 besluttede at lade sig involvere i væbnet konflikt i Kosovo (effektivet i marts 1999, se kapitel 6).

Den mest afgørende og principielle af de danske Kosovobeslutninger, sanktioneringen af NATO's deltagelse, blev som nævnt ovenfor reelt taget i Statsministeriet den 22. september 1998, umiddelbart før kl. 19.27, dvs. ca. 10 dage før dansk deltagelse i Kosovointerventionen blev diskuteret i Det Udenrigspolitiske Nævn, ca. 15 dage før dansk deltagelse blev diskuteret i Folketinget og ca. 21 dage før beslutningen om dansk deltagelse formelt blev sanktioneret i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998. Debatten om deltagelsen rasede imidlertid i hele perioden fra 22. september 1998-13. oktober 1998. Mens det således naturligvis gælder for den

interne danske debat (såvel som for den tidligere gennemgåede internationale udvikling), at al information og debat *efter* den 22. september 1998 i sagens natur ikke kan have haft indflydelse på statsminister Poul Nyrup Rasmussens beslutning den 22. september 1998, så er denne debat dog stadig vigtig i forhold til at vurdere overensstemmelsen imellem hvilke *argumenter*, der blev brugt for og imod deltagelse i forhold til offentlighed, Folketing og Nævn og internt i ministerierne.

Dette afsnit vil indledningsvis opridse regeringens argumenter for deltagelse i en intervention i Kosovo i Folketinget og i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober, 7.-8. oktober og den 13. oktober. Eftersom Anders Wivels fremstilling om den offentlige debat konkluderer, at der var relativt god overensstemmelse imellem de argumenter regeringen benyttede i henholdsvis Folketinget og i Det Udenrigspolitiske Nævn,³⁰² vil disse to fora blive behandlet samtidig. Disse argumenter vil derpå blive sammenholdt med de argumenter, der blev anvendt internt i de forskellige dele af statsadministrationen. Først sammenlignes med de argumenter Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet benyttede i deres notater og notitser til internt brug og dernæst sammenlignes med de argumenter Statsministeriet benyttede i deres interne overvejelser om krisen den 22. september og dagene umiddelbart efter. Denne sammenligning vil blive foretaget med hensyn til synet på status af og behovet for FN-mandat samt betydningen af en intervention for international retsorden, med hensyn til vægtningen af den humanitære nødvendighed og med hensyn til vægtningen af alliancesolidaritet med NATO og USA.

FN-mandatproblematikken i regeringens argumenter i den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn

Som det også fremgår af Anders Wivels fremstilling om de offentlige argumenter var den danske regerings fremstilling af det juridiske grundlag for intervention i Kosovo både i pressen og i Folketin-

302 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

get omskiftelig og konstant under udvikling.³⁰³ Det samme gjorde sig gældende for fremstillingen i Det Udenrigspolitiske Nævn. Den 2. oktober understregede udenrigsminister Niels Helveg Petersen i Det Udenrigspolitiske Nævn, at det endnu var for tidligt at lægge sig fast på det juridiske grundlag og at:

”Sikkerhedsrådet havde stillet en række krav, og det relevante var situationen, når der skulle træffes afgørelse om en evt. indgriben [...] Det bedste var selvfølgelig, hvis der kunne ligge en ny klar tekst i form af en resolution eller en formandsudtalelse. Ellers kunne man forestille sig en stiltien-de forståelse, der også ville kunne tolkes som et grundlag. Det ville i givet fald være en nydannelse. Situationen var derfor ikke ukompliceret.”³⁰⁴

For udenrigsministeren var det ligeledes vigtigt at understrege, at man fra dansk side havde insisteret på, at ”Sikkerhedsrådet kom på banen”,³⁰⁵ og at det nu var sket i kraft af resolution 1199.

Af B 4 fremgår, at regeringen lagde vægt på, at FN-resolution 1199, med henvisning til kapitel VII i Pagten vedr. trusler mod regional fred og sikkerhed, havde pålagt Serbien en række krav, som ikke var blevet opfyldt. Hertil kom at regeringen, idet det endelige juridiske grundlag endnu var uklart, ville rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn inden den endelige kommandooverdragelse fandt sted.³⁰⁶

Endelig fremlagde udenrigsministeren regeringens holdning til det juridiske i to trin under mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober. For det første fandt regeringen at:

303 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

304 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

305 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

306 Folketinget 1998, ”B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 7. oktober 1998.

”Resolution 1199 var som bekendt vedtaget med hjemmel i FN-pagtens kapitel VII. Dette var i sig selv et utvetydigt budskab om, at Sikkerhedsrådets krav om nødvendigt kunne gennemtvinges med væbnet magt.”³⁰⁷

For det andet anerkendte regeringen, at NATO-landene var ”enige om, at en ny resolution fra FN’s sikkerhedsråd ville have været ønskelig”,³⁰⁸ men også at der grundet den unikke situation i forhold til en overhængende humanitær katastrofe måtte handles:

”Her lå legitimiteten for den militære aktion, som var nødvendiggjort af den humanitære krise, man stod overfor. Den var helt ekstraordinær — og skabt af et styre, der lod hint om de mest fundamentale menneskerettigheder.”³⁰⁹

Alt i alt altså en argumentation, der påberåbte sig legitimitet i kraft af resolution 1199, men som samtidig anerkendte, at der manglede noget – nemlig den eksplicitte autorisering af NATO til at bruge militær magt. Derfor var anden del af det juridiske argument bundet op på, at der her var tale om en exceptionel situation.

FN-mandatproblematikken i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet

I en notits til udenrigsminister Helveg Petersen den 24. september 1998 slog ministeriet fast, at Rusland eksplicit havde understreget, at Rusland ikke med FN’s sikkerhedsrådsresolution 1199 mente at autorisere nogen form for brug af militær magt, og at Sikkerheds-

307 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

308 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

309 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

rådet i tilfælde af forværring skulle genoverveje situationen.³¹⁰ Ydermere blev det i en notits med stikord til pressen udarbejdet af Udenrigsministeriet uddybet, at i "sidste ende er det Sikkerhedsrådet selv, der fortolker sine egne resolutioner."³¹¹ Forsvarsminister Hækkerup fremlagde lignende synspunkter ved NATO-forsvarsministermødet i Vilamoura og bemærkede "at UNSCR 1199 ikke gav nogen direkte bemyndigelse til brugen af militær magt, men pegede samtidig på, at UNSCR var vedtaget under kap. 7."³¹²

I de af Udenrigsministeriet udfærdigede talepunkter til ministeren til brug ved møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (RUU) den 1. oktober 1998 blev regeringens syn på jura uddybet yderligere. Det hed i talepunkterne følgende:

"Som det ligger nu, er det klart at det juridiske grundlag [for intervention] kunne være bedre. En sådan legitimitet fås normalt fra Sikkerhedsrådet. Men vi vil kunne komme i en situation,

310 Notits, N.6 og N.2, UM til udenrigsministeren, "Kosovo. Status for udviklingen", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

311 Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "Kosovo. Pressepunkter vedr. FN's sikkerhedsresolution og NATO's beslutning om at iværksætte styrkegenerering", 24. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

312 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministermøde til UM, "Det uformelle NATO-forsvarsministermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM. Hækkerups tolkning er imidlertid mere entydig i hans erindringsbog fra 2002. Her skriver han således om FN-mandatet op til oktober-beslutningen: "Selv om Sikkerhedsrådsresolutionen ikke direkte truede med anvendelse af militær magt, autoriserede den medlemslandene til at bruge alle til rådighed værende midler til at gennemføre resolutionen, og det fortolkede NATO-landene således, at brug af militære magtmidler mod Jugoslavien derved var blevet legitimeret og ikke krævede yderligere vedtagelser i Sikkerhedsrådet." Se Hækkerup 2002, *Kosovos mange ansigter*, s. 49. Denne tolkning åbner imidlertid op for en række spørgsmål. For det første fremgår det ikke af resolution 1199, at Sikkerhedsrådet skulle have autoriseret medlemmerne til at bruge alle nødvendige midler. Se FN 1998, "Resolution 1199", 23. september 1998. En sådan tolkning kan dog finde en vis støtte hvis man, lægger særlig vægt på, at resolutionen var vedtaget under FN-pagtens kapitel VII, hvor f.eks. artikel 41 og 42 omtaler muligheden for brug af magt til at genetablere international fred og sikkerhed. Se FN 1945, *De Forenede Nationers Pakt*, artikel 41 og 42; Se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. For det andet må det påpeges, som det fremgår af foregående afsnit og de juridiske uenigheder imellem NATO-landene, at NATO-landene ikke, som helhed, fortolkede resolution 1199 i retning af at være tilstrækkeligt. Således blev det netop anerkendt af navnlig Tyskland, og, efter ovennævnte holdningsskift, Storbritannien, at resolution 1199 ikke i sig selv var dækkende.

hvor der ikke kommer en klar og utvetydig be-
myndigelse fra Sikkerhedsrådet.”³¹³

Ifølge talepunkterne skyldtes dette, at Rusland på baggrund af egne indenrigs- og udenrigspolitiske interesser blokerede Sikkerhedsrådet og efter al sandsynlighed ville nedlægge veto imod en ny sikkerhedsrådsresolution. Hermed, fortsatte talepunkterne, levede Rusland ikke op til sit ansvar som medlem af Sikkerhedsrådet.³¹⁴

Juraen måtte derfor underordnes behovet for solidarisk internationalt pres på Milošević for at forhindre en humanitær katastrofe: ”Det er ikke hensigtsmæssigt – endsige klogt – i dag at lægge sig fast på en juridisk vurdering.”³¹⁵

Af det meget kortfattede referat af mødet i RUU den 1. oktober 1998 fremgår, at udenrigsministeren netop fremførte denne tolkning af juraen i forbindelse med det manglende eksplicitte FN-mandat. Altså at det ville være bedst, hvis Sikkerhedsrådet gav et klart mandat, men også at hvis dette skulle vise sig umuligt, så kunne man forestille sig situationen, hvor ”en bred kreds af lande var enige om, at det fornødne grundlag var til stede. Det ville i givet fald være en nydannelse.”³¹⁶

Som svar på udenrigsministerens indlæg om situationen med hensyn til FN, understregede statsministeren imidlertid, at ”den beslutning, udvalget skulle træffe, indebar at danske styrker kunne komme til at deltage i en offensiv operation, som måske ville blive

313 Talepunkt, N.2, UM, ”Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag”, 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

314 Talepunkt, N.2, UM, ”Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag”, 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

315 Talepunkt, N.2, UM, ”Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag”, 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

316 Referat, UM, ”Regeringens Udenrigspolitisk Udvalg (del II). Mødereferat nr. 3. Torsdag den 1. oktober 1998”, udateret, dok.nr. 199, j.nr. 93-0025-9, FMN.

gennemført uden FN-mandat. Det ville være første gang.”³¹⁷ Denne pointe, om at der var tale om en ”første gang”, er interessant i forhold til debatten i forskningslitteraturen, om hvorvidt det første danske brud med FN-sporet i dansk udenrigspolitik fandt sted i forhold til krisen i Kosovo i oktober 1998, eller om den fandt sted med den danske autorisering af støtte til en evt. luftoperation imod Irak i februar 1998.³¹⁸ Ovenstående citat peger på, at Kosovo for statsminister Poul Nyrup Rasmussen udgjorde det mest centrale skifte af de to. En forklaring herpå fremgår ikke direkte af materialet, men det kunne skyldes, at operationen imod Irak i februar 1998 trods alt ikke blev til noget før i slutningen af 1998 (og da uden dansk medvirken), og/eller at der måske trods alt var forskel på at bidrage med et Herkulesfly i Irak og med F-16-fly i Kosovo. Af statsministerens talepunkter til evt. debat i udvalget fremgår, at

317 Referat, UM, ”Regeringens Udenrigspolitisk Udvalg (del II). Mødereferat nr. 3. Torsdag den 1. oktober 1998”, udateret, dok.nr. 199, j.nr. 93-0025-9, FMN. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen har senere udtalt om spørgsmålet at: ”Hvis man går ind og nærstuderer de forskellige FN-resolutioner, kan man godt lege med paragrafferne og nå frem til, at krigen i Kosovo var et paradigmeskifte i dansk udenrigspolitik, men sådan fortolker jeg det ikke. Når man tager stilling til at gå i krig, skal man altid se det i historisk sammenhæng. Hvad var det for en kurs, vi havde besluttet os for? Diskussionen om Kosovo var ikke startskuddet på Danmarks beslutning om at være med til at sikre fred på Balkan, det var afslutningen, der lå som en naturlig konsekvens af de beslutninger, som var truffet tidligere. Vi ville ikke acceptere etniske udrensninger. Vi ville ikke acceptere, at familier skulle smides ud af områder, fordi de havde en bestemt religiøs overbevisning. Her var den europæiske tilgang klar. Det var ikke sådan, at Danmark tog et andet standpunkt end de fleste europæiske lande, og vi måtte holde fast i den retning. Det var, hvad vi gjorde.” Se Kragh og Dyrby 2017, *Statsministrene*, s. 158. Ideen om Kosovo som en ”første gang” for Danmark folkeretsligt set støttes dog fra andre sider. I interview med en unavngiven embedsmand bemærker denne, på baggrund af førstehåndserfaring med senere krige og studie af Kosovo, at netop den juridiske proces omkring Kosovo for ham fremstår mere famlende end f.eks. Irak, netop fordi at man i Kosovo ikke var vant til at håndtere den type juridiske udfordringer. Se interview, unavngiven embedsmand, 26. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. Om USA’s rolle i Kosovokonflikten skriver Poul Nyrup Rasmussen desuden selv senere, at netop amerikansk medvirken efter hans opfattelse var helt afgørende for vedtagelsen af de nødvendige tiltag i NATO. Se Nyrup Rasmussen 2003, *Den ny forbindelse*, s. 68.

318 For en fremstilling der lægger vægt på februar 1998 som skillingsdato, se f.eks. Jakobsen 2000, *Denmark at War*, s. 62.

Nyrup Rasmussen desuden kunne tilføje: "Vi bør ikke glemme, at Sikkerhedsrådet er magtens forum – ikke et upartisk orakel."³¹⁹

Hermed ses antydningen af forskelle i tolkning mellem udenrigsministeren og statsministeren. Denne forskel bliver endnu tydeligere, når Statsministeriets indre overvejelser tages i betragtning.

FN-mandatproblematikken i Statsministeriet

Det tidligere nævnte "Q&A-notat" blotlægger flere aspekter i forbindelse med Statsministeriets syn på FN-problematikken. Således spørges i "Q&A-notatet" den 22. september, altså dagen inden FN-resolution 1199, om sandsynligheden af et nyt mandat: "Q: *FN-mandat?* A: Mindre sandsynligt – USA vil ikke presse på for at få et mandat." På den baggrund spørges yderligere:

*"Q: Findes et juridisk figenblad? A: Næppe, og i hvert fald ikke et alment accepteret, som giver lov til direkte militær intervention. Hvis et mandat kan tænkes i Sikkerhedsrådet, skal der meget stort held til at få en reference til kapitel VII."*³²⁰

Denne betragtning er i sig selv interessant, fordi det faktisk lykkedes briterne at få en reference til kapitel VII i resolution 1199 af 23. september, om end det ikke lykkedes at få en eksplicit autorisering af luftbombardementerne. Tilbage står imidlertid, at regeringen altså allerede den 22. september 1998 havde konkluderet, at Danmark som minimum var nødt til at sanktionere NATO's luftbombardementer, og at regeringen på den baggrund allerede den 22. september havde sendt den danske accept af udstedelsen af ACT-WARN afsted til NATO. Dermed følger, at henvisning til kapitel VII ikke i sig selv kan have været afgørende for Danmark.

Hertil kommer, at synet på mandatproblematikken ikke var nævneværdig anderledes i Statsministeriets mere omfattende in-

319 Talepunkter, Område I, STM, "Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. Kosovo", 30. september 1990 [1998], Sikkerhedsarkivet, STM.

320 Notat, STM, "NATO & KOSOVO", 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

terne dokument af 24. september 1998 stilet til departementschefen og til statsminister Poul Nyrup Rasmussen. Dokumentet er navngivet "Kosovo: Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion" og konkluderer allerede på første linje: "Valget står mellem 'pest' eller 'kolera'".³²¹ I en afvejning af de to danske valgmuligheder – at deltage eller ikke at deltage – defineres dansk ikke-deltagelse som "pest" og dansk deltagelse som "kolera". Og netop under gennemgangen af "pest", altså dansk ikke-deltagelse, påpeges om mandatsituationen *efter* sikkerhedsrådsresolution 1199:

"Den foreliggende sikkerhedsresolution indeholder krav og trusler til Milosevic med henvisning til FN-pagtens kapitel VII (om magtanvendelse). Men resolutionen forudsætter klart Sikkerhedsrådets accept inden der evt. handles. Resolutionen kan derfor efter vores overbevisning ikke benyttes som begrundelse til at gribe ind overfor Milosevic. Heller ikke med henvisning til en humanitær katastrofe, fordi også den begrundelse alene kan benyttes af FN's sikkerhedsråd."³²²

Om folkeretlige konsekvenser ved dansk deltagelse påpeges følgende:

"For os og det internationale samfund vil det være vanskeligere at anfægte andres tilsidesættelse af internationale normer, eksempelvis hvis Rusland /SNG skulle finde på at intervenere i et

321 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM. Dette centrale dokument vil for genkendelighedens skyld herefter i brødteksten blive omtalt "pest eller kolera-notatet". Dokumentets formelle titel "Evt. Dansk deltagelse i NATO-aktion" vil blive bibeholdt i kildehenvisningerne.

322 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

baltisk land, fordi de russiske mindretal diskrimineres.”³²³

Hertil kommer yderligere det dansk-specifikke argument imod deltagelse:

”At Danmark som et lille land har en eksistentiel interesse i at bevare det internationale retssamfund. Uden en international retsorden vil vi være prisgivet magtpolitikken, som de magtesløse. Derfor har Danmark traditionelt lagt afgørende vægt på, at alene Verdensorganisationen – dvs. FN’s sikkerhedsråd – kan legitimere magtanvendelse.”³²⁴

Hertil kom, påpegedes det i dokumentet: ”Der er næppe tvivl om at flere markante politikere, herunder i regeringspartierne, vil anlægge lignende synspunkter [imod deltagelse]. Det samme gælder folkeretseksperter og visse NGO’er.”³²⁵

Det blev desuden udspecificeret, at regeringen med en beslutning om at intervenere i Kosovo ”forlader 50 års dansk FN-politik – en politik, som har rod i moralske værdier, men som det også objektivt er i et lille lands interesse at fastholde.”³²⁶

I Statsministeriets optik fremstod det derfor klart, at der ikke forelå et FN-mandat for interventionen og at konsekvenserne for international retsorden i almindelighed og for den danske FN-politik i særdeleshed var betydelige, og tilmed formodentlig ville kun-

323 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

324 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

325 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

326 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

ne føre til indenrigspolitiske problemer, inklusiv med parti-disciplinen i regeringspartierne.

Det er noteret på "pest eller kolera-notatet", at det skulle vises til statsministeren. Derudover er der imidlertid også påført en lang vurdering af statsministeriets departementschef Nils Bernstein i håndskrift. Her konkluderer Bernstein om den juridiske situation forud for en evt. indgriben i Forbundsrepublikken Jugoslavien:

"Når man taler om international retsorden skal man være opmærksom på at der ikke er tale om en "naturret" eller en ret baseret på fælles værdier og normer – men på den "ret" man kan blive enige om i FN's Sikkerhedsråd, hvor blot et land kan afgøre hvad der er "ret og uret". Så der er efter min opfattelse ikke tale om en moralsk ret men en ret baseret på et vedtaget system. Hvis en gruppe af flere lande vedtager at sætte sig ud over denne systemret bekræfter det alene Alf Ross's udsagn at retten grundlæggende er det der kan baseres på magt."³²⁷

Alt i alt, et udtryk for en på en gang pragmatisk tilgang til FN fra Statsministeriets øverste ledelse, og samtidig en afvisning på det normative plan af FN's status som en overordnet moralsk autoritet i international politik.³²⁸

327 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

328 Citatet afspejler hermed en tilgang til FN, der, i parentes bemærket, synes at flugte den såkaldte realistiske skole i International Politik forventninger til staters bevæggrunde ganske nøjagtigt. Det gælder ikke mindst med hensyn til synet på institutioners rolle i det internationale samfund. Se f.eks. diskussionen af realisten Edward Carrs syn på internationale organisationer i Barnett og Duvall 2005, *Power in international politics*, s. 68. Forfatteren til selve dokumentet "Pest eller Kolera" påpeger i interview med udredningen, at man i denne sammenhæng skal holde sig for øje, at FN i 1998 ikke havde en stor stjerne i Statsministeriet. Se interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

Det humanitære element i regeringens argumentation i den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn

Det fremgår af Anders Wivels fremstilling til udredningen om de offentlige argumenter brugt i forbindelse med de tre konflikter at den humanitære argumentation var den mest centrale del af begrundelsen for dansk deltagelse i interventionen i Kosovo i både Folketinget og i den offentlige debat i den danske presse.³²⁹ Det samme gjorde sig gældende i Det Udenrigspolitiske Nævn. Således opsummerede udenrigsminister Helveg Petersen i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998 at "omgående handling – også med militære midler – var nødvendig af humanitære grunde."³³⁰

Det humanitære argument i Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets overvejelser

Den humanitære situation var et centralt element i de interne overvejelser i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, om end overvejelserne i ministerierne i lidt højere grad end debatten i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Folketinget forsøgte at vurdere overgrebenes omfang sammenlignet med tidligere overgreb begået i regionen. Således noteres i notits til udenrigsministeren af 24. september 1998, at selvom drab var dagsordenen, så var der endnu ikke nogen beviser for massakre. Og det blev konkluderet, at "der er fortsat ikke tale om etnisk udrensning i den forstand, som det kendes fra Bosnien-Herzegovina."³³¹

Også udadtil spillede henvisningen til en forestående humanitær katastrofe en central rolle. Således bemærkede forsvarsminister Hækkerup på forsvarsministtermødet i Vilamoura "i et kort

329 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

330 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

331 Notits, N.6 og N.2, UM til udenrigsministeren, "Kosovo. Status for udviklingen", 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

indlæg nødvendigheden af at afværge en humanitær katastrofe og bringe de serbiske aggressioner til ophør.”³³²

Dette fokus kan også spores i ministeriernes arbejde med at holde ministrene opdateret på den humanitære situation. I regeringen var det den 28. september (eller umiddelbart derefter) sat på programmet at diskutere situationen i Kosovo i Regeringens Sikkerhedsudvalg. Her fremgår af det gennemgåede kildemateriale, at netop koordination af tallene op til dette møde i forbindelse med den humanitære udvikling i Kosovo, var genstand for hektisk behandling i ministerierne.³³³

Ligeledes blev det bemærket i en notits til udenrigsministeren i forbindelse med arbejdsbesøg i Portugal, at antallet af flygtninge nu var nået 250-280.000, herunder at 50.000 af disse befandt sig udendørs og at vinterens komme udgjorde et tidspres.³³⁴

Holdningen i det danske embedsværk var dog ikke uden varierende tolkninger. Således indsendte den danske ambassade i Beograd den 6. oktober 1998 en indberetning, der både rummede empiriske oplysninger og en kritisk analyse af den overordnede situation, der ikke helt synes at matche Udenrigsministeriets:

”Iværksættelse af en militær aktion på dette fremskredne tidspunkt af Kosovo-krisen kan ikke have til formål at sætte en stopper for kamp-handlinger eller voldsudgydelser, thi dette er i almindelighed allerede opnået gennem måneders vedholdende pression. For en sådan strikt fremadrettet formålsbetragtning er det uinteressant, hvor mange ugerninger, der allerede er begået, og af hvem de er begået (med mindre man tænker i hævnbaner). Formålet med en aktion må

332 Referat, den danske delegation ved NATO's forsvarsministermøde til UM, ”Det uformelle NATO-forsvarsministtermøde i Vilamoura, den 24. – 25. september 1998. Referat af forsvarsministrenes drøftelse vedr. Kosovo”, 24. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

333 Intern e-mailkorrespondance, UM, ”SV: Møde i regeringens sikkerhedspolitiske udvalg, Kosovo. Notits vedrørende den humanitære udvikling”, 28. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

334 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Udenrigsministerens officielle arbejdsbesøg i Portugal den 29.-30. september 1998”, 28. september 1998, pk. 101, j.nr.315.D.1, UM.

således være at betjene dels det humanitære, dels det politiske spor i bestræbelserne på at hidføre en varig løsning.”³³⁵

Om den humanitære situation blev det konkluderet, at særligt humanitær adgang var forbedret i den seneste tid, og ”på den baggrund forekommer det rimeligt at spørge, på hvilken måde en militær aktion vil kunne bedre den humanitære situation.” Det blev desuden tilføjet, at ”herværende humanitære organisationer lægger ikke skjul på deres bekymring over udsigten til en aktion.”³³⁶

Hvad angik det politiske advarede ambassaden om en radikalisering af den serbiske position i tilfælde af bomber, og ambassaden konkluderede:

”Alt i alt synes det at kunne anfægtes, hvorvidt en væbnet aktion på dette tidspunkt skulle kunne tilføre det politiske spor noget, der trækker udviklingen i den af Vesten ønskede retning. Der er opstået et vist produktivt momentum i begivenhedsforløbet. Det øjeblikkelige scenario er det mest positive i måneder og fortjener at blive søgt udnyttet på anden måde end til (uoverlagt) væbnet magtanvendelse.”³³⁷

Overordnet må man dog konkludere, at det interne materiale i især Udenrigsministeriet tillagde den humanitære situation ganske stor vægt, men ikke den dominerende position den havde i ministrenes fremlæg i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Folketinget.

335 Indberetning, amb. Beograd til UM nr. 283, ”væbnet aktion mod Jugoslavien: anfaegtelser om formaal og virkninger”, 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

336 Indberetning, amb. Beograd til UM nr. 283, ”væbnet aktion mod Jugoslavien: anfaegtelser om formaal og virkninger”, 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

337 Indberetning, amb. Beograd til UM nr. 283, ”væbnet aktion mod Jugoslavien: anfaegtelser om formaal og virkninger”, 6. oktober 1998, pk. 103, j.nr.315.D.1, UM.

Det humanitære argument i Statsministeriets overvejelser
Humanitære aspekter blev ikke nævnt i "Q&A-notatet" fra Statsministeriet den 22. september 1998. Dog blev humanitære aspekter nævnt i det mere detaljerede "pest eller kolera-notat" af den 24. september, om end kun som et argument blandt en hel række. Her blev det anført:

"at myrderierne og den humanitære katastrofe i Kosovo vil fortsætte med mindre Milosevic standses. Alle hidtidige erfaringer viser, at Milosevic kun forstår sværdets argumentation. Vintrens komme vil kun gøre det værre, og det vil vi blive mindet om dagligt på TV: kosovoalbanske kvinder og børn frosset ihjel."³³⁸

Herudover påpegedes at beslutningen ikke nødvendigvis ville føre til at den militære intervention blev en realitet:

"Forhåbningerne er selvsagt, at den blotte eksistens af en samlet og resolut Alliance vil få Milosevic til at erkende nederlaget. Men det er langt fra sikkert, at Milosevic vil reagere rationelt."³³⁹

Tæt sammenkædet med det humanitære argument fremhæves desuden den fordel ved deltagelse at "danskerne flest nok vil synes, at regeringen gjorde det rigtige."³⁴⁰

Alt i alt spillede det humanitære en rolle, også i Statsministeriet, selvom det er bemærkelsesværdigt, at det ikke fandt plads i det kortere Q&A-notat.

338 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

339 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

340 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

Alliancesolidaritet som faktor i regeringens argumentation i den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn

Som det fremgår ovenfor om diskussionerne i NATO, spillede alliancesolidaritet en tilsyneladende dominerende rolle for særligt Italien, Tyskland, Spanien og Grækenlands beslutningsproces i forbindelse med Kosovointerventionen. Ligeledes fremstår alliancesolidaritet som en ofte fremhævet forklaringsfaktor i både den internationale litteratur og i den danske.³⁴¹ Imidlertid må det, jf. Anders Wivels fremstilling, konstateres, at der ikke i dansk kontekst er fundet eksempler på, at regeringen i den offentlige debat i den danske presse og i Folketinget nævnte alliancesolidaritet som faktor bag beslutningen.³⁴² Ej heller blev alliancesolidaritet tillagt nævneværdig vægt i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Alliancesolidaritet som faktor i Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets overvejelser

Omtalen af alliancesolidaritet i det interne materiale fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet er sparsom og relativt indirekte. Ikke desto mindre kan man konstatere, at særligt Udenrigsministeriets ambassader i de store NATO-lande og ved FN- og NATO-repræsentationerne igennem hele perioden sendte meget fyldige referater hjem, der i særlig grad var optaget af, hvad retning hver af de store allierede var på vej i.³⁴³ I forsvarsminister Hækkerups telefonopkald hjem fra Portugal den 24. september 1998 spores dog antydningen af denne faktor:

”Som forsvarsministeren så det, var der i princippet tre muligheder: Blokerede, lav profil, eller spille med fra et tidspunkt. Forsvarsministeren ville helst det sidste, og han gjorde gældende, at deltog man i beslutningen, og det kunne man

341 Se f.eks. Møller 2000, Dansk udenrigspolitik efter Kosovo; Jakobsen 2000, Denmark at War; Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*; Ong 2003, Credibility over Courage.

342 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

343 Se særligt aktpakkeserierne 315.D.1, UM (pk. 77- pk. 148) AD.SAG.315.D.1, UM (pk. 1- pk. 2), 119.K.65, UM (pk. 5- pk. 36) og AD.SAG.119.K.65, UM (pk. 1- pk. 44).

argumentere, at man gjorde i enhver situation bortset fra blokering (som han anså for umuligt), så var det eneste logiske, at man også deltog i udførelsen.”³⁴⁴

Netop forsvarsministerens betegnelse af en dansk blokering som ”umulig” i stedet for andre mulige alternative betegnelse (som f.eks. ”uhensigtsmæssig” eller ”forkert”) synes at indikere, at der ikke for forsvarsministeren, på dette punkt, var tale om et særligt selvstændigt dansk valg i forhold til hvad holdning, man generelt skulle indtage på substansen med hensyn til NATO’s indgriben i konflikten i Kosovo. Ligeledes blev det nævnt i indstillingen i et notat fra Forsvarsministeriet fra den 28. september 1998, at ”Danmark besvarer NATO’s anmodning positivt og herved medvirker til at skabe grundlaget for den videre planlægning ved NATO’s militære myndigheder.”³⁴⁵ Med andre ord: at Danmark ikke lagde forhindringer i vejen for NATO.

Lidt mere direkte blev det formuleret i de af Udenrigsministeriet udfærdigede talepunkter til ministeren til mødet Regeringens Udenrigspolitiske udvalg (RUU) den 1. oktober 1998 om behovet for en troværdig militær trussel at:

”For at skabe en reel trussel må NATO bemyndiges til at foretage de nødvendige skridt for at være rede til konkret indgriben. Det kræver bin-

344 Notat, STM, ”Kosovo. Det uformelle forsvarsministermøde i Portugal – forsvarsministerens referat”, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

345 Notat, FMN til STM og UM, ”Notat om et muligt bidrag til en NATO-operation i relation til krisen i Kosovo”, 28. september 1998, pk. 6, j.nr.AD119.K.65, UM.

dende tilkendegivelser fra alle de allierede om at stille de nødvendige styrker til rådighed.”³⁴⁶

Denne formulering understregede behovet for, at alle allierede bidrog med deres del – igen en indirekte indikator for betydningen af alliancesolidaritet.

Derudover var udtalelsen dog på substansen noget misvisende. For teknisk set var det ikke helt korrekt, at det krævede bindende tilkendegivelser fra *alle* NATO-lande med hensyn til militære bidrag for at gøre den militære trussel fra NATO reel. Som vist tidligere var f.eks. briterne parate til at acceptere, at de mest kritiske lande afstod fra at bidrage med styrker, *forudsat* at de accepterede udstedelsen af NATO's ACTORD. Således meldte den græske NATO-ambassadør den 13. oktober 1998, at Grækenland *ikke* ville levere fly til interventionen, men kun basefaciliteter.³⁴⁷

Alliancesolidaritet som faktor i Statsministeriets overvejelser

Alliancesolidaritet spillede en meget dominerende rolle i Statsministeriets dokumenter. I ”Q&A-notatet” blev det gjort klart, at der var tale om to beslutninger - beslutningen om at sanktionere

346 Talepunkt, N.2, UM, ”Kosovo. Anmodning om dansk militært bidrag”, 30. september 1998, pk. 9, j.nr.119.K.65, UM.

347 Indberetning, DANATO til UM nr. 2378, ”Kosovo: Rådsmøde d.d. kl. 10.15”, 12. oktober 1998, pk. 105, j.nr.315.D.1, UM. Grækenlands store indenrigspolitiske udfordring var bl.a. en modstand i den græske befolkning imod NATO's intervention i Kosovo på 95%. NATO's beslutningsproces opererer med den såkaldte stilhedsprocedure om ikke at kræve direkte tilslutning til beslutninger i Det Nordatlantiske Råd, men derimod i stedet at kræve at ingen lande gør indsigelse imod konsensus. Dette forhold såvel som muligheden for at undlade med at bidrage direkte til interventionen, gjorde det mindre vanskeligt for den græske regering at undlade at sætte sig imod beslutningen. Se Michel 2003, NATO Decisionmaking, s. 2.

NATO's operation og spørgsmålet om konkrete danske bidrag. Om det overordnede spørgsmål om NATO's indgriben hed det:

"Q: Kan vi sige nej til NATO-operationen? A: I princippet ja. I praksis nej p.g.a. de enorme politiske omkostninger, det indebærer."³⁴⁸

Dermed blev den store forskel på formelle og reelle rettigheder i NATO understreget. I "pest eller kolera-notatet" blev denne pointe uddybet yderligere, og det blev pointeret at

"Alle beslutninger i NATO træffes med konsensus. Hvis vi skulle vælge at prøve at blokere for en beslutning om at agere, vil det – hvis der ikke er adskillige andre med på den linie – føre til, at vi vil være paria i mange år frem."³⁴⁹

Videre hed det i Q&A-notatet, lidt mindre kategorisk om konkrete danske bidrag:

"Q: Kan vi sige nej til selv at deltage? A: Ja, men det vil ikke være omkostningsfrit. Prisen vil dog afhænge af, hvor mange andre, der vælger at stå uden for og i hvilket omfang vi ellers bidrager til operationen. Man skal være opmærksom på, at den beslutning, vi træffer nu, vil have direkte sammenhæng med graden af indflydelse på NATO-topmødet til april."

Altså en klar skelnen imellem den, i Statsministeriets øjne, i praksis umulige situation, at Danmark alene blokerede for et enigt NATO og den "kun" ikke omkostningsfrie beslutning om ikke selv

³⁴⁸ Notat, STM, "NATO & KOSOVO", 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

³⁴⁹ Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

at deltage. Det udspecificeredes desuden, at Danmark måtte "forvente et hårdt pres for ikke at bryde alliancesolidariteten."³⁵⁰

I "pest eller kolera-notatet" blev Danmarks situation uddybet yderligere. Som et argument *imod* "pest – Vi deltager ikke", dvs. imod at undlade at deltage, fremhævedes blandt andet:

"Imod taler også, at Danmarks status og indflydelse i NATO med et slag vil være sat over styr. Danmark vil ikke længere være blandt dem, man kan regne med, når det gælder, og dette vil utvivlsomt reducere Danmarks generelle udenrigspolitiske gennemslagskraft mange år frem i tiden. Dette vil formodentlig betyde – til eksempel – at vore muligheder for at hjælpe balterne til medlemskab i NATO og EU mindskes og, at Danmark derfor selvsagt også blive en mindre interessant partner for bl.a. balterne."³⁵¹

Omvendt talte det for dansk deltagelse:

"At Danmark som et lille land har en eksistentiel interesse i at Alliancen er troværdig og at vi selv er en troværdig allieret. Uden dette vil vi være prisgivet magtpolitikken, som de magtesløse. Derfor har Danmark traditionelt lagt afgørende vægt på vores NATO-medlemskab. Ganske vist er der i dag ingen dominerende trussel, men trus-

350 Notat, STM, "NATO & KOSOVO", 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM.

351 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

selsbilledet er labilt, og det gælder ikke mindst i forhold til store nabolande.”³⁵²

Ikke alene stod Danmark altså til at tabe indflydelse og mulighed for at forfølge danske prioriteter som baltisk NATO-medlemskab, men ikke-deltagelse ville også svække sikkerhedsgarantien.

Endelig hed det om muligheden for at Danmark kunne give et mindre højt profileret bidrag end F16-fly, f.eks. indenfor logistik, at ”set med Alliancens øjne, vil det blive opfattet som et ikke-bidrag og som en svækkelse af alliancesolidariteten.”³⁵³ Hvis dette førte til, at USA og de store allierede følte at Danmark vaklede

”skal man nok indstille sig på, at Statsministeren vil få opringninger fra USA’s præsident og måske også fra andre kolleger (Kohl, Blair, Jospin). Udenrigsministeren og Forsvarsministeren vil formodentlig blive sat i lignende situationer.”³⁵⁴

Endelig er det værd at bemærke om Statsministeriets interne materiale, at ministeriet synes bevidst om de danske begrænsninger med hensyn til indsamling af information, og at de accepterede ikke at være fuldt ud informeret om alt fra allieret hold. Af statsministerens talepunkter til debatten i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (RUU) fremgår således om forholdet til Rusland, at de danske myndigheder eksempelvis ikke vidste om den meget højlytte russiske retorik kunne forventes fulgt op med handling – et centralt spørgsmål i forhold til at bedømme de diplomatiske skadevirkninger ved at gribe ind i Kosovo uden russisk støtte. Imidlertid havde Statsministeriet tillid til, at de store allierede vidste, hvad de

352 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

353 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM. Selvom et sådant bidrag muligvis kunne være interessant i indenrigspolitisk sammenhæng pointerede notatet imidlertid også, at danske soldater under alle omstændigheder stadig være i skudlinjen, da der stadig ville være danske soldater på NATO’s AWACS-fly, som under alle omstændigheder ville skulle deltage i operationen.

354 Notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

foretog sig. Således lød det: "Den kalkule har vore store allierede givet foretaget. Måske er der endog nogle underhåndsaftaler – vi ved det ikke, men det er ikke usandsynligt."³⁵⁵

Således blev situationen altså betragtet som meget alvorlig i Statsministeriet set i forhold til de mulige konsekvenser for Danmarks forhold til de allierede i NATO fremover. Hverken "Q&A-notatet" eller "pest eller kolera-notatet" afsluttes med en indstilling til statsminister Poul Nyrup Rasmussen, og begge notater forsøgte tilsyneladende at fremstille fordele og ulemper ved både dansk deltagelse og dansk ikke-deltagelse. Dog er det vanskeligt på baggrund af tonen i notaterne og på baggrund af vurderingen af de enkelte argumenter, at nå frem til anden konklusion, end at Statsministeriets klare præference synes at have været fuld dansk deltagelse. Det var samtidig også den konklusion Statsministeriets departementschef Nils Bernstein var nået frem til. Som allersidste sætning i hans tidligere nævnte håndskrevne analyse af moral og folkeret afsluttede han sin vurdering med ordene: "I øvrigt mener jeg vi bør deltage."³⁵⁶

I hvor høj grad kan dokumenterne fra Statsministeriet ses som udtryk for statsminister Poul Nyrup Rasmussens personlige holdning? I fraværet af et interview må udredningen her støtte sig til e-mail fra Poul Nyrup Rasmussen af 26. april 2017 (nævnt i introduktionen), hvori han udtaler at han i fraværet af personlige dagbøger om udredningens spørgsmål udtaler:

"I stedet kan jeg henvise til materiale fra Regeringens Sikkerhedsudvalg, briefinger fra FET, Regeringens Koordinationsudvalg, Regeringens Ministermøder og Statsministerens talepunkter til relevante EU- og NATO topmøder, som på fyl-

355 Talepunkter, Område I, STM, "Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg. Kosovo", 30. september 1990 [1998], Sikkerhedsarkivet, STM. I Det Udenrigspolitiske Nævn nøjedes udenrigsminister Niels Helveg Petersen med at sige, at man forsøgte at holde sig underrettet så godt man kunne. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

356 Notat, Område I, STM, "Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion", 24. september 1998, dok. nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

destgørende måde dækker også mine overvejelser, synspunkter og regeringsbeslutninger”.³⁵⁷

Vægtningen af argumenter på tværs af fora

Argumenterne brugt i den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og i Statsministeriet kan nu opsummeres i figur 4.

Figur 4 Vægtningen af argumenter på tværs af fora

	I den offentlige debat og i Det Udenrigspolitiske Nævn	Internt i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet	Internt i Statsministeriet ³⁵⁸
FN-mandat	Der er <i>næsten</i> FN-mandat, idet 1199 henviser til kapitel VII i FN-pagten om international fred og sikkerhed	FN-mandatet kunne være bedre	Der er næppe et ”juridisk figenblad”
Skaden på international retsorden ved intervention	Kosovo udgør en undtagelse til reglen om behov for eksplicit FN-mandat	Ikke et hovedtema, men i overensstemmelse med undtagelsestilgangen	Betydelig, og man forlader med beslutningen 50 års FN-politik
Humanitære situation	Af afgørende betydning	Væsentligt	Et argument blandt flere
Alliancesolidaritet	Nævnes ikke	Meget væsentligt	Af afgørende betydning

357 E-mail, Poul Nyrup Rasmussen, 26. april 2017, Krigsudredningens arkiv.

358 En centralt placeret embedsmand har overfor udredningen givet sin egen vurdering af vægtningen af det humanitære i Nyrups overvejelser: ”Srebrenica massakren og statsministerens besøg på Balkan, hvor han mødte krigens gru og ofre, tror jeg vi alle fornemmede gjorde dybt indtryk og satte tydeligt præg på Nyrups tilgang efter. Samtidig indløb der jo i perioden dagligt rapporter om de forfærdelige ting, mennesker blev udsat for, og for mig er der ingen tvivl om, at [i hvert fald] for statsministeren personligt vejede det humanitære tungt. Det er rigtigt, at ønsket om at styrke de transatlantiske forbindelser og vise sig som en pålidelig NATO partner var en på mange måder altafgørende prioritet i tiden, men i statsministerens optik tror jeg begge hensyn – det humanitære og alliance forpligtelserne – hver for sig var så stærke, at de enkeltvist kunne bære beslutningen om at deltage.” Se interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen har selv udtalt om det humanitære aspekt som del af de danske Kosovobeslutninger at: ”Jeg havde gjort op med mig selv, at uanset hvad de måtte nå frem til i FN’s Sikkerhedsråd, så måtte det ikke forhindre os i at gribe ind i Kosovo sammen med de andre NATO-lande i 1999. Der er situationer, hvor Sikkerhedsrådet på grund af interessemodsatninger mellem stormagterne ikke kan formulere sig så præcist, som vi gerne vil have det, men dog alligevel så tilstrækkeligt, at vi har et grundlag. Og der mener jeg, elastikken skal strækkes til fordel for medmenneskelighed. Se Kragh og Dyrby 2017, *Statsministrene*, s. 158.

Hvorfor denne diskrepans? Det lader sig ikke afgøre direkte på baggrund af det skriftlige materiale alene. Et interview med en højtstående embedsmand, forfatteren af ”pest eller kolera-notatet”, peger på, at centrale poster i Statsministeriet var besat med folk med baggrund i sikkerhedspolitik med særligt øje for betydningen af de transatlantiske bånd. Det gav en anden balance i politikformuleringen end i Udenrigsministeriet, hvor den primære fokus i de år synes domineret af hensynet til EU.³⁵⁹ Embedsmanden peger imidlertid også på kulturforskelle som en mulig forklaring. I Statsministeriet var der opbakning til en ligetil og kortfattet skrivestil, hvor alle hensyn blev køgt ned til det essentielle og præsenteret direkte og uden omsvøb. Modsætningsvis var skrivestilen i bl.a. Udenrigsministeriet ordrig og måske præget af mere subtile hensyn om ikke at komme til at skrive noget, som kunne skabe problemer.³⁶⁰

En sådan tolkning peger i retning af en reelt mindre holdningsforskel på tværs af de tre ministerier, end man umiddelbart ellers ville konkludere fra figur 4. En endelig afgørelse lader sig ikke træffe på dette punkt på baggrund af det foreliggende materiale, og fremstillingen vil begrænse sig til at konkludere, at relativt store forskelle fandtes på tværs ministerierne med hensyn til hvilke begrundelser, der i særlig grad blev vægtet i forbindelse med dansk deltagelse i det militære engagement i Kosovo. Og mest centralt finder fremstillingen, at der var særlig stor afstand imellem de argumenter der blev anvendt og vægtet tungest internt i Statsministeriet sammenlignet med i regeringens argumentation overfor Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget.

359 Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

360 Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

Partiernes holdning³⁶¹

Regeringspartierne

Debatten internt i Socialdemokratiet op til og umiddelbart efter vedtagelsen af B 4 afspejlede, at beslutningen ikke var uproblematisk for partiet. Forsvarsminister Hækkerup havde den 23. juni 1998 og den 25. juni 1998, i overensstemmelse med regeringens daværende linje, forsikret først Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe og dernæst det socialdemokratiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg om, at regeringen ikke ville deltage i en militær intervention uden FN-mandat. Her blev regeringen i folketingsgruppen, fra i hvert fald ét medlems side, mødt med bekymring om, at Danmark dermed bidrog til USA's dobbeltmoral med hensyn til militære indgriben i Kosovo frem for andre steder på kloden – dog uden at dette ville afholde medlemmet fra at støtte regeringens kurs.³⁶² Denne bekymring blev gentaget af medlemmet på folketingsgruppens gruppemøde den 7. oktober 1998, dvs. umiddelbart inden debatten i Folketingssalen. Efter at forsvarsminister Hækkerup først havde redegjort for, at Rusland havde tvunget regeringen ind i ubehagelige overvejelser om et angreb uden et egentligt FN-mandat, gentog medlemmet sin bekymring for mangelen på konsistens i interventionspolitikken såvel som sin bekymring med hensyn til det manglende egentlige FN-mandat. Og selvom dette medlem endte med alligevel fortsat at støtte regeringens linje, så førte netop spørgsmål om FN-mandatet til, at

361 Detaljegraden af de forskellige afsnit er i høj grad bestemt af, at Enhedslisten, SF og Socialdemokratiet har udleveret internt materiale om deres overvejelser under Kosovokonflikten. Hverken Dansk Folkeparti, Venstre eller De Konservative har ønsket at udlevere materiale om Kosovobeslutningerne til brug for undersøgelsen, og Det Radikale Venstre har, selvom de principielt har givet adgang til deres materiale, ikke været i stand til at fremfinde det.

362 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 23. juni 1998 kl. 10.00," 23. juni 1998, Forhandlingsprotokol 1998, bd. 2, Folketingets Bibliotek og Arkiv; Notat, International afdeling, Socialdemokratiet, "Referat af møde i Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Udvalg den 25. juni 1998", 3. juli 1998, ks. 45, Hans Hækkerup Arkiv, ABA.

et andet medlem tog forbehold for regeringens beslutning.³⁶³ Ved mødet i gruppen dagen efter blev det hertil konstateret, at gruppen i BT havde kunnet læse at anonyme socialdemokrater var kritiske i sagen om Kosovo.³⁶⁴ Resultatet var, at der ved afstemningen i Folketingssalen, var to socialdemokratiske medlemmer at finde blandt nejstemmerne.³⁶⁵

Denne uro i dele af Socialdemokratiet både med hensyn til FN-mandatet og med hensyn til uvilje imod at lægge sig for tæt på USA var længerevarende. Det fremgår af forsvarsminister Hans Hækkerups forsøg på at imødegå begge problematikker på et møde i det socialdemokratiske udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg den 25. februar 1999. Her understregede Hækkerup, at reglen måtte være et FN-mandat, men også at gruppen måtte huske, at "FN's sikkerhedsråd ikke nødvendigvis repræsenterer verdens samvittighed."³⁶⁶ Samtidig forsøgte Hækkerup at moderere i forhold til mistilliden til USA:

"Danmark er ikke USA's marionetdukke, men vi er simpelthen i øjeblikket enig med USA i en række vigtige spørgsmål. 2 lande er især interessante fra et dansk synspunkt: Tyskland og USA.

363 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 7. oktober 1998 kl. 10.30," 7. oktober 1998, Forhandlingsprotokol 1998, bd. 2, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

364 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 8. oktober 1998 kl. 09.00," 8. oktober 1998, Forhandlingsprotokol 1998, bd. 2, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

365 Folketinget 1998, "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

366 Referat, Udenrigs- og sikkerhedspolitisk udvalg, Socialdemokratiet, "Møde i Socialdemokratiets Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Udvalg den 16. februar 1999", 25. februar 1999, ks. 45, Hans Hækkerup Arkiv, ABA.

Hvis vi har et godt forhold til begge, giver det os nye (handle) muligheder.”³⁶⁷

Dette gav imidlertid stadig anledning til kritik af, at Danmark i for høj grad lagde sig i kølvandet på USA. Den kritiske røst fandt dog fortsat, at den danske internationale indsats på forsvarsområdet var flot, og han fandt, at den danske politik byggede på samarbejde og humanisme.

Debatten internt i partiet viser generelt to ting: For det første, at regeringen stod overfor en udfordring fra kritiske røster, der ganske vist fremstår som et klart mindretal, men som alligevel viser, at partilinjen var under et vist pres. For det andet, at denne kritiske fløj syntes særligt modtagelige overfor humanitære argumenter.

Også hos regeringspartneren i Det Radikale Venstre var beslutningen vanskelig. Den radikale udenrigsminister Helveg Petersen havde som beskrevet ovenfor besluttet at forsvare den danske deltagelse med henvisning til, at NATO næsten havde dækning fra FN. Som også beskrevet i Anders Wivels fremstilling, er det dog interessant at bemærke, at udenrigsministerens syn på lovligheden i forhold til FN udviklede sig over tid, fra i oktober 1998 at slå på at der næsten var hjemmel i FN, og på at manglen af et eksplicit mandat under alle omstændigheder udgjorde en unik undtagelse, til i juni 1999 at slå på udviklingen som et udtryk for et nybrud i folkeretten.³⁶⁸ Også hos den radikale ordfører Jørgen Estrup fremtræder dilemmaet om FN-mandatet som centralt. Estrup undlod således i debatten i Folketinget den 7.-8. oktober at tage direkte stilling til retsgrundlaget,³⁶⁹ som i B 4 netop blev overladt til Det Udenrigspolitiske Nævn, der dermed ville kunne tage endelig stilling på baggrund af den nyeste udvikling. Efterfølgende skrev Estrup i sin bog *Uden Kompas*, at han faktisk endte med at acceptere indgreb

367 Referat, Udenrigs- og sikkerhedspolitisk udvalg, Socialdemokratiet, ”Møde i Socialdemokratiets Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Udvalg den 16. februar 1999”, 25. februar 1999, ks. 45, Hans Hækkerup Arkiv, ABA.

368 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

369 Folketinget 1998, ”Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 7. oktober 1998.

uden FN-mandat af humanitære årsager, men også at det var en af de vanskeligste beslutninger, han måtte træffe i sin karriere.³⁷⁰ Hvem tog beslutningen om partilinjen hos Det Radikale Venstre? Det er vanskeligt at afgøre uden partiets interne dokumenter. Erik Holstein skriver i sin biografi om den daværende radikale partiformand Marianne Jelved, at hun, med undtagelse af EU-politikken, helt havde overladt udenrigs- og sikkerhedspolitikken til udenrigsminister Niels Helveg Petersen, som biografien desuden betegnede som en udenrigspolitisk høg.³⁷¹

Støtterne i oppositionen: Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Venstre

For de konservative virkede situationen relativt ukompliceret. Per Stig Møller havde allerede under mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. juni 1998 spurgt ind til mulighederne for at handle uden FN-mandat,³⁷² og i Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober meldte Per Stig Møller ud at de konservative mente, "at man var dækket ind af eksisterende resolution 1199."³⁷³ CD lå i det store hele på linje med de Konservative, og også i dette parti mente man, at "der er hjemmel i den FN-resolution, der er vedtaget."³⁷⁴ Kristeligt Folkeparti anerkendte, at FN-mandatet ikke var klart, men at handling alligevel var nødvendig pga. den humanitære

370 Estrup 2001, *Uden Kompas*, s. 59-60.

371 Holstein 2005, *Jelved*, s. 165-166. Holstein skriver i bogens forord, at Marianne Jelved har deltaget i arbejdet med bogen, men at hun ikke kan tages til indtægt for andet end direkte citater, hvilke der ikke er nogen af i bogens dækning af Kosovokonflikten. Se Holstein 2005, *Jelved*, s. 8. Udenrigsminister Niels Helveg Petersen har selv udtalt, at han ikke mener, at det betød noget for hans muligheder for at varetage udenrigsministerposten, at han ikke var partileder. Se Kvist og Skipper 2007, *Udenrigsministre*, s. 257. Et interview med Mogens Lykketoft foretaget af udredningen støtter denne udlægning. Adspurgt om hvem der satte den udenrigspolitiske linje hos de Radikale svarede Lykketoft at: "hun stolede på sin egen udenrigsminister". Se interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

372 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 11. juni 1998 kl. 11.00", 11. juni 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

373 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

374 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

krise.³⁷⁵ Venstres linje var knap så klar. Således udtalte Venstres formand og næstformand i Det Udenrigspolitiske Nævn Anders Fogh Rasmussen den 30. september til Ritzau, altså syv dage efter vedtagelsen af FN's sikkerhedsrådsresolution 1199, at hans støtte til en militær aktion var betinget et FN-mandat: "Vi kræver et FN-mandat. Men vi støtter også dansk deltagelse i en militæraktion, hvis der kommer en anmodning fra FN".³⁷⁶ I Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. oktober 1998 havde Fogh Rasmussen imidlertid ændret holdning, og han udtalte nu, at for Venstre var FN's sikkerhedsrådsresolution 1199 tilstrækkeligt juridisk grundlag.³⁷⁷ Anders Fogh Rasmussen udtalte til udredningen i oktober 2018, at han og Venstre i sommeren og efteråret 1998 generelt følte at være på en vis afstand fra den udenrigspolitiske beslutningstagen, og at man blandt andet følte sig dårligere informeret end normalt, grundet at Venstre stod udenfor forsvarsforliget for 1995-1999. Direkte adspurgt om ændringen i Venstres syn på behovet for en ny eksplicit FN-resolution, som skildret overfor, svarede Fogh Rasmussen, at han ikke i realiteten så et skift. I stedet henviste han til, at det gradvist blev mere tydeligt, at Rusland ville nedlægge veto imod en ny resolution:

"Man skal helst sige, at man støtter et FN-mandat, så længe der er en chance for at få det. Sådan har vi det jo alle sammen. Det vil vi jo helst. Men da det så bliver klart, at FN bliver handlingslammet, fordi russerne helt tydeligt vil blokere det. Jeg har prøvet at kigge, om jeg skulle have fået en henvendelse fra regeringen, hvor de giver mig den oplysning, men det kan jeg ikke se, så muligvis har jeg så på anden vis erfaret, at det nok er sådan det ligger, og derfor kan man lige

375 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

376 "Fogh kræver FN-mandat for dansk støtte", *Ritzaus Bureau*, 30. september 1998.

377 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30", 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

så godt først som sidst sige, at hvis den danske regering vurderer, at vi godt kan indlede en militær aktion uden et eksplicit FN-mandat, så støtter vi det.”

Hertil tilføjer Fogh Rasmussen, at hans holdning helt generelt var, at det internationale samfund havde pligt til at sætte ind overfor Milošević grundet dennes trusler imod kosovoalbenerne.³⁷⁸

Modstanden fra højre: Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet

For både Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet var det et hovedargument imod indgriben, at Danmark derved greb ind i en borgerkrig.³⁷⁹ Her var heller ikke UCK, i det mindste i Dansk Folkepartis optik, ”blandt Guds bedste børn”.³⁸⁰ I stedet talte særligt Peter Skaarup fra Dansk Folkeparti om behovet for mobile flygtningelejre, så flygtninge kunne hjælpes i nærområdet.³⁸¹ For Fremskridtspartiet blev det især fremført, at partiet ikke mente at kunne handle uden russisk deltagelse, med den risiko for international sikkerhed dette forårsagede, og at partiet frygtede, at ”den aktuelle sag vil blive brugt af russerne, som er imod østeuropæiske landes optagelse i NATO.”³⁸² FN-mandatet var ikke afgørende for Dansk Folkeparti, mens Fremskridtspartiet i Folketinget nævnte fraværet af FN-mandat, som en del af deres begrundelse for ikke at deltage.³⁸³ Det afholdt imidlertid ikke Dansk Folkeparti fra at kritisere

378 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

379 Folketinget 1998, ”Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 7. oktober 1998.

380 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

381 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

382 Folketinget 1998, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 8. oktober 1998.

383 Folketinget 1998, ”Anden behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan”, 8. oktober 1998.

regeringens tilgang til FN i Det Udenrigspolitiske Nævn. Således er Skaarup i optegnelserne fra Det Udenrigspolitiske Nævn noteret for at spørge, om ikke det var korrekt

”at grunden til, at man ikke havde haft en afstemning i Sikkerhedsrådet om magtanvendelse var, at Rusland i så fald ville have stemt imod? Medførte dette ikke et juridisk problem for regeringen? Peter Skaarup understregede, at dette ikke ville være et problem for Dansk Folkeparti, såfremt partiet overhovedet var gået ind for bombardementer.”³⁸⁴

Dansk Folkeparti og Fremskridtspartiet stemte således imod B 4 af delvist beslægtede grunde. De delte en fælles uvilje imod at gribe ind i en borgerkrig, mens Fremskridtspartiet dog desuden pegede på det manglende FN-mandat som en vægtig del af begrundelsen for at stemme nej.

Modstanden fra venstre: SF og Enhedslisten

SF's politik i Kosovospørgsmålet var relativt konsistent. Allerede den 9. juni 1998 opsummerede Holger K. Nielsen på et internt møde i SF, at SF fortsat var positivt indstillet overfor et angreb, men at det afgørende var, at det skete med FN-mandat.³⁸⁵ Denne position blev, ifølge optegnelserne vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn, gentaget den 2. oktober 1998 af Steen Gade og den 13. oktober 1998 af Holger K. Nielsen.³⁸⁶ Optegnelserne viser desuden, at Gade den 2. oktober blev overrasket over regeringens holdning, idet han er noteret for at kommentere ”at det altså ikke

384 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

385 Referat, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen, ”SF's gruppemøde den 9. juni 1998”, 9. juni 1998, gruppemøder, ks. 128, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen Arkiv, ABA.

386 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM; Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00”, 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

havde været korrekt af ham at antage, at regeringen forlangte folkeretligt grundlag for at gå med i en aktion.”³⁸⁷ Ud over det manglende FN-mandat var Ruslands manglende tilslutning ligeledes af stor betydning for SF: ”Her var der tale om en anden sikkerhedsrisiko end den, der havde sit udspring i konflikten i Kosovo.”³⁸⁸

Enhedslistens stilling var mere kompliceret. Enhedslisten havde ubetinget valgt side i konflikten til fordel for kosovoalbanske, og partiet støttede således disses ret til fuld selvstændighed. Derfor kunne Enhedslisten ikke støtte en fredsbevarende indsats i Kosovo, selv med FN-mandat, med mindre denne indsats støttede kosovoalbanskernes krav om fuld selvstændighed.³⁸⁹ Denne politik blev dog modereret en smule, efterhånden som den humanitære krise tog til, og partiet kunne i oktober 1998 gå med til en FN-ledet humanitær intervention, om end partiet samtidig lagde op til at kritisere Vestens hidtidige politik, som det mente ”reelt havde accepteret serbernes smadring af selvstændighedsoprøret.”³⁹⁰ Ifølge optegnelserne fra mødet den 2. oktober i Det Udenrigspolitiske Nævn udtrykte Søren Søndergaard desuden overfor udenrigsministeren, at han ikke kunne se ideen med luftangreb, hvis de ikke kunne føre til etableringen af sikre zoner.³⁹¹ I Folketinget den 7. oktober begrundede Enhedslisten desuden dets modstand mod B 4 med, at dette ikke sigtede på at støtte kosovoalbansk selvstæn-

387 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

388 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

389 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, ”Referat fra gruppemøde den 11/6 1998”, 11. juni 1998, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

390 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, ”Referat fra gruppemøde den 6. oktober 1998”, 6. oktober 1998, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

391 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 2. oktober 1998 kl. 14.30”, 2. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

dighed, og at det kom for sent, idet serberne allerede havde haft mulighed for at nedkæmpe UCK.³⁹²

Enhedslistens linje blev udfordret af Holbrooke-Milošević-aftalen af 13. oktober 1998. På et mødet i folketingsgruppen den 20. oktober 1998 blev problemet opsummeret:

"Politisk går vores anti-krigs-pointe dårligt hjem, fordi NATO indtil videre har vundet sin gambling. Men senere bombardementer kan ikke udelukkes. Udenomsparlamentariske manifestationer må diskuteres i tilfælde af en bombning – på grundlaget: "Nej til NATO's krig – Støt Kosovos ret til selvstændighed". At NATO faktisk vil *forhindre* kosova-albanerne i at beslutte deres egen status er en vigtig pointe lige nu."³⁹³

Politikken var stadig konsistent – henvisningen til NATO's gambling synes at indikere, at partiet blot mente, at NATO havde været heldig – men allerede på dette tidspunkt kan anes et dilemma for partiet imellem at hjælpe kosovoalbanerne på den ene side, samtidig med at partiet på den anden side gerne ville tage afstand fra NATO's erklæringer om modstand imod Kosovos selvstændighed fra Forbundsrepublikken Jugoslavien. Dette dilemma skulle fortsætte med at udgøre et problem for partiet krisen igennem.

Delkonklusion

Beslutningerne i september-oktober 1998 repræsenterede et brud i dansk udenrigspolitik. Mens Danmark allerede i februar 1998 tidligere havde vist sig parat til at deltage i militært engagement i Irak på baggrund af fortolkninger af tidligere FN-mandater, så var man i Kosovo for første gang parat til at deltage i en væbnet

392 Folketinget 1998, "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998.

393 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat fra gruppemøde den 20. oktober 1998", 20. oktober 1998, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

konflikt imod et suverænt land, hvor man samtidig anerkendte, til dels i argumentationen udadtil, men i særdeleshed i regeringens interne overvejelser, at et klart FN-mandat ikke var til stede. Dermed brød Danmark, også efter regeringens egen opfattelse, afgørende med den hidtidige danske FN-politik. Dette brud skyldtes i høj grad latent ydre pres fra NATO og USA om alliancesolidaritet, såvel som udsigten til ganske betydelige negative konsekvenser for Danmark i tilfælde af dansk modstand imod militært engagement i NATO-regi. Presset kom kun i meget begrænset grad til udtryk igennem direkte allierede henvendelser. I højere grad var der tale om en dansk *foregriben* af sådanne henvendelser. Det var altså snarere "fremtidens skygge", dvs. *frygten for senere* at komme under pres snarere end konkret pres fra de allierede, der påvirkede den danske politik.

Som det fremgår af kapitlet, opsummeret i figur 4, var der ganske betydelige forskelle på hvilke argumenter for og imod dansk militær involvering i krisen i Kosovo, den danske regering brugte udadtil overfor offentligheden, Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn, og indadtil i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet på den ene side og i Statsministeriet på den anden. Generelt var tendensen, at den humanitære situation vejede klart tungest i regeringens argumentation overfor Nævn og Folketing, mens alliancesolidaritet, der slet ikke blev nævnt overfor Nævn eller Folketing, fremstår som det afgørende parameter internt i Statsministeriet. Argumenterne brugt internt i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet synes at falde nogenlunde midt imellem disse to ekstremer. Det samme mønster går igen med hensyn til synet på FN-mandat og skaden på international retsorden som regeringen nedtonede overfor offentligheden, Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn, mens denne skade omvendt, internt i Statsministeriet, blev anerkendt som en klar og utvetydig omkostning ved intervention— deraf Statsministeriets karakterisering af det danske valg som "pest eller kolera".

Hertil kommer at den mest principielle af de danske beslutninger, ifølge Statsministeriets egen vurdering, nemlig den danske beslutning om tilslutning til NATO's udstedelse af ACTWARN, reelt blev truffet den 22. september 1998, altså relativt længe inden

Nævn og Folketing var blevet delagtiggjort i den konkrete del af beslutningsprocessen omkring B 4. Der skal ikke her foretages en juridisk analyse af regeringens efterlevelse af rådføringspligten med Det Udenrigspolitiske Nævn.³⁹⁴ I stedet vil denne delundersøgelse nøjes med at konstatere med hensyn til det *juridiske*, at regeringen handlede i overensstemmelse med ministeriernes egne juridiske tolkninger af rådføringspligten overfor Det Udenrigspolitiske Nævn, og at disse desuden synes i overensstemmelse med det generelle syn på nationale rådføringsforpligtelser i NATO. Det kan dog også konstateres, at regeringen, rent *politisk*, valgte at involvere Det Udenrigspolitiske Nævn på et tidspunkt, hvor det *reelt* ville have været meget vanskeligt at skifte spor i politikken.

394 Se blandt andet Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

KAPITEL 6

Vinteren 1998-1999: De sidste forhandlingsforsøg

Holbrooke-Milošević-aftalen af 13. oktober 1998 rummede en række bestemmelser om den serbiske/jugoslaviske hærs fremfærd og tilstedeværelse i Kosovo, og den rummede en række tiltag med hensyn til det internationale samfunds mulighed for at overvåge aftalens overholdelse. Aftalen udelukkede f.eks. det jugoslaviske luftvåben fra at operere i Kosovo. Samtidig krævede aftalen, på baggrund af sikkerhedsrådsresolution 1199, tilbagetrækningen fra Kosovo af alle sikkerhedsstyrker, der anvendtes til undertrykkelse af civilbefolkningen. Præcis hvor mange styrker det drejede sig om var imidlertid et vanskeligt spørgsmål, selvom der var en general forståelse om, at det inkluderede alle nye enheder deployeret i Kosovo efter februar 1998. Først i slutningen af oktober lykkedes det at nå frem til en øvre grænse for serbisk militær tilstedeværelse i Kosovo: 12.000 soldater fra den jugoslaviske hær og 11.000 politifolk/politisoldater underlagt det serbiske indenrigsministerium.³⁹⁵ Med hensyn til overvågning af aftalens overholdelse blev der etableret den såkaldte Kosovo Verifikation Mission (KVM) under OSCE, hvormed 2.000 ubevæbnede internationale observatører skulle indsættes i Kosovo.³⁹⁶ Disse krav blev yderligere stadfæstet i FN med sikkerhedsrådsresolution 1203 af 24. oktober 1998.³⁹⁷

Milošević-Holbrooke aftalen førte derimod *ikke* til, at NATO trak ACTORD imod Serbien tilbage. I stedet blev den suspende-

395 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 51-52.

396 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 48-49.

397 FN 1998, "Resolution 1203", 24. oktober 1998.

ret, og det blev besluttet, at en ny autorisation fra NATO-rådet var påkrævet. Grunden til denne konstruktion synes indenrigspolitisk motiveret. Således konstateredes i hvert fald på mødet, at konstruktionen indebar, at medlemslandene ikke ville have behov for fornyet formel parlamentsgodkendelse i tilfælde af iværksættelse af luftangreb.³⁹⁸

Dermed kunne NATO iværksætte bombardementer af Forbundsrepublikken Jugoslavien med væsentligt kortere varsel, end det havde været tilfældet i september-oktober 1998.

Den internationale udvikling

Fra Holbrooke-Milošević-aftalen til Račak-massakren

Perioden efter Holbrooke-Milošević-aftalen var præget af militær inaktivitet, yderligere hjulpet på vej af vinterens komme der under alle omstændigheder gjorde egentlig krigsførelse i Kosovo vanskelig. På kort sigt viste aftalen sig derfor relativt succesfuld, og i løbet af november vendte langt størstedelen af de flygtninge, der havde søgt tilflugt i Kosovos bjerge og skove, enten tilbage til deres hjem eller fandt andre mere permanente ly inden vinterens komme. Dermed var den mulige humanitære katastrofe midlertidigt afværget. Men konflikten var lagt fra løst, og Holbrooke-Milošević-aftalen led under, at den ingen mulighed rummede for at straffe serbiske overtrædelser, og at den ikke rummede muligheder for at forhindre UCK i at udnytte de serbiske tilbagetrækninger.³⁹⁹

Amerikanerne søgte aktivt at presse parterne til forhandlingsbordet, og den amerikanske diplomat Christopher Hill arbejdede i perioden efter aftalen hektisk på at starte egentlig dialog imellem Milošević og kosovoalbanerne. Det var en meget vanskelig opgave, og ikke alle i Washington var optimistiske om udsigterne for at finde en diplomatisk løsning. Således skrev den danske ambassade

398 Indberetning, DANATO til UM nr. 2583, "Kosovo: Rådsfrokost og rådsmøde d.d.", 27. oktober 1998, pk. 106, j.nr.315.D.1, UM.

399 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 49-53.

i Washington den 28. oktober 1998 til Udenrigsministeriet, at en af ambassadens kontakter i State Department havde udtalt:

”UCK vil benytte sig af Milosevics image som skurk til provokationer og udfald mod serberne, som vil blive gengældt. Ikke meget, det internationale samfund kan stille op. Kosovo er tabt for Serbien.”⁴⁰⁰

Denne profeti blev i store træk bekræftet af udviklingen, der fulgte. Således kunne NATO-rådet den 16. november 1998 konkludere, at ud af 21 incidenter i perioden fra 27. oktober-13. november kunne alene tre tilskrives de serbiske sikkerhedsstyrker. Flere lande konkluderede på den baggrund, at hovedansvaret for opblusningen af konflikten nu lå hos UCK.⁴⁰¹

Denne udvikling kulminerede med drabene på seks serbiske teenagere i byen Pec den 14. december 1998. Episoden der blev voldsomt fordømt af Kontaktgruppen markerede et lavpunkt for UCK's prestige i Vesten. Det førte da også til, at Adem Demaçi, på vegne af UCK, formelt tog afstand fra episoden, og at UCK lovede at tillade Det Internationale Krigsforbrydertribunal for det tidligere Jugoslavien (ICTY) at efterforske sagen.⁴⁰²

Udviklingen havde imidlertid ligeledes tæret på regimet i Beograds tro på både våbenhvilen og KVM's håndhævnning af denne. Det førte til en væsentlig forværring af situationen hen over julen og til begyndelsen på en regulær ny serbisk offensiv.⁴⁰³ Den 15. januar 1999 rykkede serbiske styrker ind i byen Račak.

⁴⁰⁰ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1468, ”Kosovo – et hægedyd?”, 28. oktober 1998, pk. 106, j.nr.315.D.1, UM.

⁴⁰¹ Indberetning, DANATO til UM nr. 2837, ”Kosovo: Rådsmøde den 16. november 1998”, 16. november 1998, pk. 109, j.nr.315.D.1, UM.

⁴⁰² Indberetning, DANATO til UM nr. 6, ”Kosovo: Kontaktgruppens samtaler med repræsentanter fra kosovoalbanerne den 14. december 1998”, 4. januar 1999, pk. 115, j.nr.315.D.1, UM.

⁴⁰³ Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 60-61.

I massakrens skygge

Massakren i Račak kostede 45 mennesker livet. KVM's chef William Walker undersøgte personligt gerningsstedet og konstaterede meget tidligt, at der var tale om en massakre. Denne udmelding blev fuldt op af serbiske beskyldninger rettet imod UCK om, at UCK skulle have iscenesat massakren, såvel som påstande om at de dræbte alle var UCK krigere. Denne sidste påstand blev støttet af en hviderussisk-jugoslavisk undersøgelsesgruppe. Disse påstande blev imidlertid afvist i Vesten, der baserede sig på Walkers rapport og på de foreløbige konklusioner fra EU's finske undersøgelsesgruppe, der dog først lå klar i marts.⁴⁰⁴ Ifølge en artikel i Washington Post den 28. januar 1999 skulle amerikanerne sågar være i besiddelse af optagede telefonsamtaler, der påviste, at serberne havde forsøgt at forfalske beviserne omkring Račak.⁴⁰⁵ I den akademiske litteratur følger den brede mainstreamlitteratur denne linje, mens kun et begrænset antal forfattere med en meget NATO-kritisk tilgang tillægger hypotesen om UCK-krigerne nævneværdig vægt.⁴⁰⁶

Račak-massakren ændrede imidlertid en hel del i det diplomatiske spil om Kosovos fremtid, fordi den førte til en markant stramning af den amerikanske linje. Det skyldtes ikke mindst, at den forrykkede den interne magtbalance i den amerikanske administration væk fra den nationale sikkerhedsrådgiver Sandy Berger og forsvarsminister William Cohen til udenrigsminister Madeleine Albright, som var langt mere opsat end de to førstnævnte på

404 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Rapport fra EU's mission af retsmedicinere om drabene på 45 civile i Račak i Kosovo den 15. januar 1999", 18. marts 1999, pk. 126, j.nr.315.D.1, UM.

405 Smith, R. Jeffrey, "Serbs Tried To Cover Up Massacre; Kosovo Reprisal Plot Bared by Phone Taps", *The Washington Post*, 28. januar 1999. På baggrund af gennemgangen af det danske materiale er der dog ikke noget der tyder på, at man i så fald skulle have valgt at dele disse oplysninger med de allierede i NATO. Til gengæld er der heller ikke noget i det gennemgåede danske materiale der tyder på, at den danske regering *ikke* skulle have troet på, at der var tale om en massakre, og at skylden lå hos serberne. Se f.eks. Indberetning, DANATO til UM nr. 112, "Kosovo: Ekstraordinært rådsmøde den 17. januar 1999", 17. januar 1999, pk. 116, j.nr.315.D.1, UM.

406 For mainstreamsynspunkter, se f.eks. Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 63-64; Judah 2000, *Kosovo*, s. 194. For repræsentanter for den meget NATO-kritiske tilgang se f.eks. Wolfgram 2008, *Democracy and propaganda*, s. 158-159; Szamuely 2013, *Bombs for peace*, s.

411.

at føre en hård kurs overfor Milošević.⁴⁰⁷ Denne udvikling hos de amerikanske myndigheder satte sig også spor i de danske ministerier. Således opsummerede Forsvarsministeriet i en notits af 21. januar 1999, at en ny amerikansk kurs var under opsejling med meget hårde krav til Milošević, og at man ikke i Forsvarsministeriet vurderede, at man kunne forvente, at Milošević ville være parat på at tilfredsstille disse krav.⁴⁰⁸

Amerikanerne var ikke de eneste, der var påvirket af massakren. Således kunne også den danske ambassade i Moskva skrive hjem den 19. januar 1999, at Rusland var meget skuffet over Milošević, der oven i købet havde svaret igen på Walkers rapport med et forsøg på at udvise ham. I denne sammenhæng agtede den russiske viceudenrigsminister Alexandre Avdeev, ifølge ambassaden, at "tale med meget store bogstaver overfor Milosevic."⁴⁰⁹ DANATO opsummerede den 17. januar 1999 stemningen i NATO-rådet:

"Uden at fratrække at også UCK havde et ansvar, var det den amerikanske vurdering, som deltes af flertallet, at hovedansvaret for konflikten – og i hvert fald for Račak-massakren – lå hos FRY og ikke mindst hos Milosevic."⁴¹⁰

Samtidig var det vurderingen internt i NATO's militærkomite, at "Milosevic og hans støtter er af den klare opfattelse, at de gør det eneste rigtige og nødvendige for at sikre den serbiske stats eksistens."⁴¹¹

Dermed stod Vesten overfor en hård udfordring, idet massakren havde demonstreret behovet for at handle overfor Milošević,

407 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 70-72; Redd 2005, The influence of Advisors and Decision strategies on foreign policy crisis, s. 142; Hehir 2006, The Impact of Analogical Reasoning on US Foreign Policy Towards Kosovo, s. 68.

408 Notits, 1. kt., FMN, "Amerikansk holdning til NATO's reaktioner på situationen i Kosovo", 21. januar 1999, dok.nr. 736, j.nr.99-162-10, FMN.

409 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 44, "Kosovo: Russiske reaktioner på situationen i Kosovo", 19. januar 1999, pk. 117, j.nr.315.D.1, UM.

410 Indberetning, DANATO til UM nr. 112, "Kosovo: Ekstraordinært rådsmøde den 17. januar 1999", 17. januar 1999, pk. 116, j.nr.315.D.1, UM.

411 Indberetning, DAMIREP til FKO, "Referat fra 3. møde i MC/PS 99 afholdt 20 JAN 1999", 20. januar 1999, pk. 2, j.nr.AD.SAG.315.D.1, UM.

samtidig med at vestlige beslutningstagere altså var bevidst om, at serberne ville blive vanskelige at tvinge til forhandlingsbordet. Hertil kom, at der fortsat var uenighed internt i NATO om den videre fremgangsmåde. USA pressede igen på for luftangreb, mens Storbritannien og Frankrig først ønskede amerikanske tilkendegivelser om villighed til at deltage i en fredsbevarende landstyrke bagefter.⁴¹²

Det amerikanske pres for at gå videre med planerne for luftangreb hang formodentlig sammen med, at amerikanerne stadig var relativt optimistiske om, hvad de kunne opnå igennem tvangsdiplomati – dvs. gennem trusler om luftangreb og muligvis gennem få indledende angreb. Således skrev den danske ambassade i Washington hjem den 25. januar 1999 på baggrund af samtaler med blandt andet Gregory Schulte, præsidentens særlige rådgiver for implementering af Daytonaftalen ved NSC, at:

”Milosevic ville først give ind, når han ser skriften på væggen. I Washington mener man, at alene truslen om magtanvendelse vil føre ham dertil. Skete det ikke, må NATO være rede til at gennemføre luftangreb. Efter en begrænset aktion ville der blive en pause til fornyede drøftelser med Milosevic. Schulte var overbevist om, at Milosevic senest på dette tidspunkt ville give sig. I modsat fald måtte NATO være indstillet på at gennemføre de efterfølgende faser af AC-TORD.”⁴¹³

Dagen efter kunne den amerikanske assisterende viceudenrigsmister for Europa, bekræfte dette billede overfor de nordiske am-

412 Indberetning, DANATO til UM nr. 136, ”Kosovo: Rådsfrokost d. d.”, 19. januar 1999, pk. 117, j.nr.315.D.1, UM. Ifølge den danske ambassade i London havde chefen for det britiske udenrigsministeriums østadiatiske kontor, påpeget overfor sine politiske overordnede, at det ville være ”madness” at engagere europæiske landstyrker uden samtidig direkte amerikansk deltagelse. Se indberetning, amb. London til UM nr. 76, ”Kosovo: Britiske kommentarer til den seneste udvikling”, 26. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM.

413 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 98, ”Kosovo: Nødvendigheden af et ultimatum”, 25. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM.

bassadører: "Gentagne gange under samtalen understregede [den assisterende viceudenrigsminister], at USA ikke ønsker NATO's trussel udstedt, for at den skal effektueres. USA tror på truslens afskrækkende virkning."⁴¹⁴ Hvad mere var, kunne den assisterende viceudenrigsminister også oplyse, at Albright tilsyneladende havde opnået russisk accept til at udstede sådanne trusler, og at USA formodentlig ville kunne overtale til at levere landtropper efter fredsftale.⁴¹⁵ Dermed var der udsigt til, at parterne i Kontaktgruppen var ved at nærme sig hinanden.

Hertil kom, at amerikanerne gerne så fokus rettet mod NATO's topmøde i april i anledning af alliancens 50 års jubilæum. Her var den amerikanske holdning endnu, at Kosovokrisen måtte underordnes spørgsmålet om NATO's fremtidsudsigter. Den assisterende viceudenrigsminister opsummerede denne holdning overfor den danske ambassade:

"Al respekt for Kosovo og de lidelser, der følger af kampene, men der er trods alt tale om et begrænset problem. Hvad NATO har udrettet og skal udrette i de næste 50 år er i en anden vægtsklasse."⁴¹⁶

På den baggrund kunne en relativt enig Kontaktgruppe den 29. januar 1999 meddele, at den havde besluttet at indkalde både serbere og kosovoalbaniere til fredskonference i Rambouillet i Frankrig startende den 6. februar 1999 under delt britisk og fransk lederskab. Dagen efter erklærede NATO sig rede til at igangsætte luftangreb, hvis ikke Kontaktgruppens krav blev efterkommet.⁴¹⁷

414 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 105, "Kosovo", 26. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM.

415 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 105, "Kosovo", 26. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM. Oplysningerne om skiftet i den russiske tilgang blev bekræftet af indberetninger fra ambassaden i Moskva. Se indberetning, amb. Moskva til UM nr. 81, "USAs Secretary of State Madeleine Albright's besøg i Moskva", 28. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM.

416 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 105, "Kosovo", 26. januar 1999, pk. 118, j.nr.315.D.1, UM.

417 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 76-77.

Fredskonferencen i Rambouillet

Allerede inden konferencen gik i gang, var der klare tegn på, at amerikanerne ønskede at styre forløbet tæt. Således kunne ambassaden i Washington den 2. februar 1999 rapportere, at USA's assisterende viceforsvarsminister for Europa og NATO, havde udtalt til den danske formand for Det Udenrigspolitiske Nævn, Helle Degn, som netop da var i Washington, at amerikanerne allerede havde forberedt et udkast til parterne med 15-20 procent udestående punkter. Hertil havde den assisterende viceforsvarsminister desuden tilføjet at "kunne parterne ikke blive enige herom, lå der færdig tekst parat til også at dække disse spørgsmål."⁴¹⁸ En lignende tolkning fandt også vej til Udenrigsministeriets interne notits, hvor det den 2. februar konstateredes at

"i det omfang parterne ikke kan opnå enighed om indholdet af en selvstyreaftale inden for de angivne tidsfrister, vil Kontaktgruppen træffe bindende beslutninger på vegne af parterne om det nærmere indhold."⁴¹⁹

Fredskonferencen i Rambouillet stod fra starten overfor en række udfordringer: Den jugoslaviske delegation var sammensat ikke primært af eksperter klar til substansbehandling, men af udvalgte Beograd-loyale repræsentanter for hver af de etniske grupper i Kosovo. Hertil kom, at den jugoslaviske delegation manglede repræsentation på højeste niveau. Milošević deltog således ikke selv, men havde i stedet sendt Serbiens vicepremierminister Ratko Markovic. Også på den albanske side var der problemer. Den moderate leder Ibrahim Rugova havde på dette tidspunkt for alvor tabt terræn til UCK, mens UCK's leder Adem Demaci nægtede at anerkende konferencen endsige at møde op. Resultatet blev, at den

⁴¹⁸ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 138, "Kosovo: Amerikansk stillingstagen til deltagelse i evt. landstyrke + færdig tekst til partnerne", 2. februar 1999, pk. 119, j.nr.315.D.1, UM.

⁴¹⁹ Notits, N.6, UM til Udenrigsministeriets direktør, "Eventuel indkaldelse af herværende ambassadør for Forbundsrepublikken Jugoslavien til samtale om Kosovo", 2. februar 1999, pk. 119, j.nr.315.D.1, UM.

stærkt internt splittede delegation i stedet valgte den kun 30-årige UCK-repræsentant Hashim Thaçi som leder for delegationen.⁴²⁰

Det danske udenrigsministerium synes primært underrettet om forløbet i Rambouillet af det norske udenrigsministerium, der var repræsenteret ved Rambouillet med den norske udenrigsminister og formand for OSCE Knut Vollebæk. Også her understreges skiftet i magtbalancen væk fra Rugova til den unge UCK-repræsentant Thaçi, og i nordmændenes referat af forhandlingerne fra den 6.-8. februar blev det bemærket, at mens Thaçi nu indtog lederrollen "sitter dr Rugova fortsatt i møterne med både lukket munn og øyne."⁴²¹ Også det amerikanske ønske om at holde en stram kontrol med forhandlingerne viser sig i de norske referater. Således skriver nordmændene i deres referat af forhandlingerne den 10. februar 1999 at

"I en samtale med medlemmer av den amerikanske delegasjonen i dag kom det frem at amerikanerne nå tilsynelatende ikke lenger bryr seg særlig om hvorvidt parterne arbeider seriøst eller inte. Det viktigste er at de nå befinner seg i Rambouillet og at de vestlige kontaktgruppelandene raskt er i ferd med å ferdigstille avtaleudkastet og vedleggene"⁴²²

Hvis ikke parterne selv kunne nå frem til en løsning var det således, ifølge nordmændene, den amerikanske strategi, at

"ca. 72 timer forut for utløpet av tidsfristen først-kommende søndag, vil stille parterne overfor et klart valg: Albanerne vil få seg forelagt avtaleudkastet med besjed om enten å godta den slik den står, og dermed bidra til å utløse NATO-deplo-

420 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 78-79.

421 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 60, "Kosovo-forhandlingerne", 11. februar 1999, pk. 120, j.nr.315.D.1, UM.

422 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 63, "Kosovo-forhandlingerne", 11. februar 1999, pk. 120, j.nr.315.D.1, UM.

ying og eventuell NATO-bombning dersom serberne ikke samarbeider, alternativt vil de kunne nekte å godta avtalen, med det resultat at Kontaktgruppen vil trekke sitt engasjement og kosovo-albanerne vil bli overlatt til seg selv. Overfor serberne tas det øyensynlig sikte på å kreve undertegnelse av avtalen, noe som – ifølge amerikanerne – vil 'sikre' at Kosovo forblir en del av Serbia, I motsatt fall vil serbiske mål bli bombet av NATO og Kosovo vil gå mot løsrivelse."⁴²³

Til at starte med synes den amerikanske strategi at virke efter hensigten, og fokus var fra amerikansk side på at påvirke "den unge og påvirkelige" Thaçi til "fornuft".⁴²⁴ I tråd hermed kunne ambassaden i Washington den 17. februar opplyse, på baggrund af en briefing fra den amerikanske assisterende viceudenrigsminister for europæiske og canadiske anliggender, at Serbien efter amerikansk opfatelse *ikke* havde levet op til forventningerne, at kosovoalbanerne synes villige til at underskrive aftalen, og at USA håbede, at den stålsatte amerikanske fremgangsmåde kunne fjerne enhver tro på amerikansk eftergivelse. Denne politik var amerikanerne parate til at holde fast i uanset russisk modstand. USA havde "forpligtet sig overfor Alliancen."⁴²⁵ Således forberedte amerikanerne sig nu på, at

"måtte skylden for sammenbruddet mod forventning tillægges den kosovoalbanske side, vil NATO medvirke til at øge det internationale pres på de kosovoalbanske grupper. Har Beograd

423 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 63, "Kosovo-forhandlingerne", 11. februar 1999, pk. 120, j.nr.315.D.1, UM.

424 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 77, "Kosovo-forhandlingerne", 17. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

425 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 215, "Kosovo", 18. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

(som ventet) skylden, følges den fastlagte procedure for en NATO-beslutning om luftangreb.”⁴²⁶

Imidlertid forløb de videre forhandlinger i Rambouillet ikke helt som planlagt fra amerikansk side. Den amerikanske ambassadør Hill forsøgte at skabe skub i forhandlingerne ved at tage til Beograd for at forhandle direkte med Milošević, men besøget bar ikke frugt.⁴²⁷ En udsættelse af konferencens deadline fra den 20. februar til den 23. februar formåede ikke at bringe parterne sammen, og udviklingen bragte desuden nye problemer: Serberne bevægede sig nu i retning af at kunne acceptere den politiske del af aftalen om genindførsel af selvstyre i Kosovo, men ikke den militære del, der blandt andet fastsatte, at NATO-tropper skulle håndhæve aftalen. Omvendt var kosovoalbanerne kun parate til at acceptere den militære del af aftalen, fordi den politiske del ikke garanterede en senere folkeafstemning om fuldt selvstyre. Ifølge det norske referat af forhandlingerne den 20. februar 1999 kom denne udvikling i høj grad bag på amerikanerne:

”Gårdagens ’overraskelse’ med kosovo-albanernes krav om folkeavstemning var meget ubelejlig for Albright og hennes krets, som var blitt forsikret av Hill om at kosovo-albanerne var ’on board’. Kosovo-albanernes betingelser for å godta avtalens politiske del veltet det som åpenbart var den amerikanske strategien for Kontaktgruppemøtet, nemlig å manøvrere slik at det var serberne alene som ikke ville acceptere avtalens begge

426 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 215, ”Kosovo”, 18. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

427 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 81.

deler. Et slikt utfall ville ha muliggjort militære sanksjoner mot serbiske mål. ”⁴²⁸

Det betød, at man ikke alene stod overfor udsigten til ikke at nå en aftale, men at sammenbruddet ej heller entydigt kunne placeres hos serberne. Udviklingen blotlagde ligeledes, ifølge nordmændene, visse uenigheder internt i det amerikanske forhandlingshold:

”Det er etterhvert blitt tydelig at den amerikanske holdningen har vært delt mellom Hills meklingssteam, som ønsket en forhandlingsløsning, og ‘hauker’ i NSC som har ønsket å bombe. Albright later til å støtte vurderingene til NSC, og ryktene vil ha det til at Hill i dag fikk klar beskjed om hvilken tilnærming som heretter skal følges.”⁴²⁹

Amerikanerne konkluderte i NATO-rådet den 22. februar 1999, at kosovoalbanerne havde forpasset muligheden for at fokusere presset på serberne.⁴³⁰ Den danske ambassade i Beograd, som det dog bør nævnes konsistent markerede sig som den mest kritiske af de danske ambassader i forhold til Vestens fremfærd i Kosovokrisen, gik ikke desto mindre så langt som til at konkludere, at kun hvis

”de serbiske sikkerhedsstyrker atter forfalder til overdreven voldsanvendelse, decideret mord etc., vil serberne sætte den gevinst over styr, som de har vundet i Rambouillet: at de ikke ensidigt er skurken i Kosovo-spillet. En af konklusionerne fra Rambouillet må derfor også være, at væbnet aktion ensidigt mod den serbiske part herefter

428 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 86, ”Kosovo-forhandlingerne”, 22. februar 1999, pk. 122, j.nr.315.D.1, UM.

429 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 86, ”Kosovo-forhandlingerne.”, 22. februar 1999, pk. 122, j.nr.315.D.1, UM.

430 Indberetning, DANATO til UM nr. 526, ”Rådsmøder à 19”, 22. februar 1999, pk. 123, j.nr.315.D.1, UM.

kun kan blive en legitim option i tilfælde af for-
nyet uaceptabel serbisk fremfærd i Kosovo.”⁴³¹

Meget tyder på, at kosovoalbanerne hen mod slutningen af konferencen indså den diplomatisk penible situation, de var havnet i. Selvom kosovoalbanerne afviste at skrive under på Kontaktgruppens aftale inden Rambouillet-konferencens udløb den 23. februar kunne et flertal af delegationen dog love det britisk-franske formandskab, at man efter to ugers konsultationer med det kosovoalbanske bagland forventede at kunne underskrive aftalen.⁴³²

Da forhandlinger blev genoptaget den 15. marts, var kosovoalbanerne parate til at underskrive, mens serberne nu ønskede at genforhandle også dele af aftalen, de tidligere havde accepteret.⁴³³ Ifølge den moderate Hill havde Vesten her at gøre med en delegation, som simpelthen nægtede at forhandle.⁴³⁴ Dette var også vurderingen i det danske udenrigsministerium. Ifølge en notits af 19. marts 1999 konkluderede ministeriet, at ”man fra serbisk side ikke er mødt med noget forhandlingsmandat, men [a]lene har prøvet at sabotere forhandlingsprocessen”.⁴³⁵ Dermed havde Vesten fået et mål opfyldt: Serberne var igen fast etableret som konfliktens skurke.

Bevæggrundene for den amerikanske/vestlige strategi ved Rambouillet

Som tidligere nævnt (se kapitel 1) er særligt den amerikanske strategi op til og under Rambouillet-forhandlingerne et omdiskuteret spørgsmål i den akademiske debat. Særligt spørgsmålet om, hvorvidt amerikanerne oprigtigt ønskede at presse serberne til en aftale (mulighed 1), eller om de i stedet ønskede, at serberne

431 Indberetning, amb. Beograd til UM nr. 45, ”Refleksioner efter Rambouillet”, 24. februar 1999, pk. 123, j.nr.315.D.1, UM.

432 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 83; indberetning, amb. Oslo til UM nr. 87, ”Kosovo-forhandlingerne”, 23. februar 1999, pk. 123, j.nr.315.D.1, UM.

433 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 84.

434 Indberetning, amb. Oslo til UM nr. 127, ”Kosovo-forhandlingerne”, 17. marts 1999, pk. 127, j.nr.315.D.1, UM.

435 Notits, N.6 og N.2, UM, ”Ekstraordinært møde i Europæiske Råd i Berlin den 24.-25. marts 1999. Øvrige emner: Kosovo”, 19. marts 1999, pk. 127, j.nr.315.D.1, UM.

skulle undlade at skrive under på aftalen for at få et påskud for at iværksætte luftbombardementer (mulighed 2). Hertil kommer spørgsmålet om, hvorvidt amerikanerne, hvis man accepterer mulighed 1, forfulgte denne strategi på en hensigtsmæssig måde. På baggrund af ovenstående gennemgang af både optakten til Rambouillet efter Račak og den amerikanske fremfærd under forhandlingerne i Rambouillet, såvel som de afsluttende forhandlinger i Paris i marts er der ikke i det danske materiale fundet meget, der tyder på mulighed 2 som forklaringsmodel. De norske kilder nævner, at navnlig Albright og visse kræfter i NSC på et tidspunkt i processen ønskede at bombe Beograd. Men disse observationer skal ses i sammenhæng med en amerikansk administration, der ellers i ret høj grad havde gjort, hvad den kunne for at slippe for at skulle involvere sig i endnu en krig på Balkan. Det er også indtrykket af indberetningerne fra især den danske ambassade i Washington, hvor amerikanerne gentagne gange overfor de NATO-allierede havde forsikret om, at det amerikanske tvangsdiplomati klart byggede på forventningen om, at NATO ikke ville behøve at bombe, når det kom til stykket. Alt i alt virker det derfor mere sandsynligt, at den tiltagende amerikanske vilje til at bombe skal ses som et udtryk for, at amerikanerne var ved at tabe tålmodigheden og derfor skruede op for tvangsdiplomati – og derfor gjorde sig klar på at bombe, hvis ikke serberne accepterede den aftale for Kosovo, som amerikanerne ønskede – snarere end et udtryk for en administration, der aktivt ønskede en krig.

Dette virker i hvert fald også til at have været vurderingen i det danske udenrigsministerium, hvor det i en notits til ministeriets direktør op til sammenbruddet af Rambouillet-konferencen i slut-februar blev noteret, at den strategi, der i høj grad var slået fejl ved Rambouillet, var den amerikanske om først at "opnå kosovoal-

banernes fulde accept af interimsaftalen, hvorefter presset kunne koncentreres om serberne, også i form af en militær trussel.”⁴³⁶

Spørgsmålet er, hvorvidt den amerikanske strategi var hensigtsmæssig? Det er vanskeligt at svare på. På den ene side efterlader kildematerialet et billede af en amerikansk administration, der i høj grad var klar til at diktere en aftale til de to stridende parter. Her har kritikerne af NATO's og USA's fremfærd ved Rambouillet ofte fremhævet, at den aftale Milošević endeligt accepterede i juni 1999, efter deres opfattelse, var bedre end den USA og Vesten stillede ham overfor i Rambouillet. Her påpeges blandt andet kravene om, at NATO-tropper skulle have fri bevægelighed ikke bare i Kosovo, men i hele Forbundsrepublikken Jugoslavien, at den endelige fredsftale sikrede større russisk involvering, og at FN's rolle var større. Dette ses som indikatorer for, at NATO og USA enten ikke ønskede en aftale eller forhandlede på fejlbehæftede præmisser.⁴³⁷

På den anden side må man også konstatere, at disse punkter ikke virker til at have fyldt ret meget i forhandlingerne. Tværtimod var den serbiske position meget klar, at de ikke ville tillade NATO-tropper nogen steder i Forbundsrepublikken Jugoslavien. Dette punkt var imidlertid helt afgørende for NATO, og var det springende punkt som Milošević accepterede i juni 1999. Uenigheden ved Rambouillet synes derfor at have været på et så overordnet niveau, at det ikke er til at sige, hvordan en endelig aftale ville kunne være kommet til at se ud, hvis Milošević i februar havde accepteret NATO's og USA's vigtigste krav: NATO-tropper i Kosovo.

436 Notits, N.6, UM til Udenrigsministeriets direktør, "Direktørens samtaler i Bukarest den 24.-25. februar 1999: Kosovo", 23. februar 1999, pk. 122, j.nr.315.D.1, UM. På dansk side synes kun ambassaden i Beograd at gøre sig til talsmand for en anden tolkning. Her bemærkede ambassaden: "Man kan ikke gøre sig fri af den kætteriske tanke, at USA's dagsorden i Rambouillet ikke var helt kongruent med den europæiske. Var det et prioriteret dagsordenpunkt for USA at skaffe sig et påskud i Rambouillet til væbnet aktion over for Beograd-regimet?" Se indberetning, amb. Beograd til UM nr. 45, "Refleksioner efter Rambouillet", 24. februar 1999, pk. 123, j.nr.315.D.1, UM.

437 Gowan 2000, *The war and its aftermath*, s. 46; Posen 2000, *The war for Kosovo*, s. 80; Ong 2003, *Credibility over Courage*, s. 82.

Den danske stilling: En loyal NATO-støtte – men uden den store iver

Den danske politik i forhold til Kosovokrisen efter Holbrooke-Milošević-aftalen bærer i høj grad præg af, at de centrale principielle danske beslutninger allerede var truffet. Den danske regering havde i september-oktober besluttet sig for, om nødvendigt, at støtte en NATO-indgriben uden eksplicit FN-mandat. Dermed var der reelt meget lidt for Danmark at tage stilling til efterhånden som krisen fortsatte, særligt fordi Danmark ikke var direkte repræsenteret ved Rambouillet-konferencen. Hertil kom, at periodens mest konkrete beslutning, beslutningen om dansk deltagelse i KVM, var relativt ukontroversiel, og det blev hurtigt besluttet at bidrage med ca. 50 personer.⁴³⁸ Den danske profil i NATO var relativt afdæmpet vinteren igennem. Dette var også tilfældet, mens Rambouillet-forhandlingerne løb af stablen, hvor Danmark i det store hele begrænsede sig til at støttede de vestlige bestræbelser for at få parterne til at nå til enighed og/eller i det mindste acceptere Kontaktgruppens udspil.

Synet på skyldsspørgsmålet og på effektueringen af NATO's trusler

Skyldsspørgsmålet dominerede den internationale agenda vinteren igennem. Det var også tilfældet i Danmark. Som i det meste af Vesten begyndte myndighederne således også i Danmark i slutningen af 1998 at betragte kosovoalbanerne som medskyldige i konfliktens fortsættelse. Dette fortalte udenrigsministeren til Det Udenrigspolitiske Nævn den 15. januar 1999.⁴³⁹ Račak-massakren var også for Danmark et vendepunkt der betød, at hovedansvaret nu igen lå hos Milošević. Dog var den danske udenrigsminister Helveg Petersen endnu den 29. januar 1999 imod at støtte effektuering

438 Notits, N.6 og S.3, UM til udenrigsministeren og udviklingsministeren, "Kosovo. Dansk bidrag til OSCE-verifikationsmissionen", 16. oktober 1998, pk. 105, j.nr.315.D.1, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 23. oktober 1998 kl. 9.00", 23. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

439 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 15. januar 1999 kl. 11.00", 15. januar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

af NATO's bombetrusler, fordi dette blot "ville gøre ondt værre".⁴⁴⁰ På den anden side fremgår det dog også af udenrigsministerens beredskabs-pressetalepunkter den 19. februar, at Danmark under alle omstændigheder "støtter det internationale pres på konfliktens parter, herunder NATO-rådets beslutning af 30. januar om at føje en troværdig militær trussel til Kontaktgruppens tidsplan."⁴⁴¹ Dette sidste punkt fremgår lidt stærkere i forsvarsminister Hækkerups udarbejdede talepunkter til et møde i Vestunionen (WEU) den 1.-2. marts 1999, også med en henvisning til de historiske erfaringer med diplomati på Balkan: "Experience from the Balkans has shown us, that without the military argument there will only be little chance of achieving a lasting peace."⁴⁴² Skyldspørgsmålet blev igen mudret i kølvandet på Rambouillet-forhandlingernes sammenbrud. Derfor konkluderede udenrigsministeren igen den 25. februar 1999 i Det Udenrigspolitiske Nævn, at Kontaktgruppen havde konkluderet, at begge parter var lige gode om de manglende resultater, og at der derfor ikke var grundlag for militær intervention. En militær trussel eksisterede fortsat, men "kun på papiret."⁴⁴³ Samtidig konkluderede udenrigsministeren, noget optimistisk, at nu "var en proces begyndt og ført godt fremad."⁴⁴⁴ Ved det næste møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 4. marts havde udenrigsministeren dog rykket sig en smule. I overensstemmelse med den amerikanske linje så ministeren med forhåbning på mulighederne for hurtig kosovoalbansk accept af Rambouillet-aftalen, så presset på serberne kunne øges. Var serberne ikke den skyldige part fastholdt udenrigsministeren, at NATO "ikke [kunne] anvende den

440 "Nyt ligfund i Kosovo - EU kræver forhandling", *DR.dk*, 29. januar 1999.

441 Pressetalepunkter, N.6, UM til udenrigsministeren, "Kosovo - mulige scenarier ved udløbet af Kontaktgruppens frist for en aftale: Talepunkter til brug for pressen", 19. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

442 Notits, 1. kt., FMN, "Baggrundsnotits om Kosovo", 26. februar 1999, dok.nr. 134, j.nr.99-1418-1, FMN.

443 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 25. februar 1999 kl. 14.00", 25. februar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

444 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 25. februar 1999 kl. 14.00", 25. februar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

militære trussel.”⁴⁴⁵ Denne linje blev for Danmarks vedkommende især forfulgt i EU-regi. Det fremgår således af indstillingen i en notits om den danske politik op til udenrigsministermødet i EU den 22.-23. februar 1999, at Danmark

”fortsat støtter en aktiv indsats for at opnå en fredelig løsning på konflikten i Kosovo, herunder gennem de bestræbelser, der udfoldes i Rambouillet, for at opnå enighed mellem parterne om rammerne for en selvstyre aftale for Kosovo.”⁴⁴⁶

Denne formulering blev næsten ordret gentaget i indstillingen i notitsen om det følgende EU-ministermøde den 22.-23. marts 1999. Her blev det anbefalet, at Danmark

”fortsat støtter en aktiv indsats for at opnå en fredelig løsning på konflikten i Kosovo, herunder gennem fastholdelse af parterne på de resultater vedrørende bl.a. en selvstyre aftale, der af bl.a. EU's Særlige Udsending blev opnået ved forhandlingerne i Rambouillet.”⁴⁴⁷

Ud over disse ret generiske indstillinger er der ikke i det gennemgåede materiale fundet holdepunkter for at hævde, at Danmark var særligt aktiv i sin kosovopolitik i denne periode, hvilket næppe kan overraske situationen taget i betragtning. Den danske regering ønskede ikke væbnet indgriben uden FN-mandat, men regeringen havde ikke adgang til det vigtigste forum af betydning for denne beslutning (Rambouillet-konferencen), og regeringen var fra sep-

445 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn torsdag den 4. marts 1999 kl. 10.30”, 4. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

446 Notits, N.6, UM, ”Rådsmøde (udenrigsministre) 22.-23. februar 1999. Det vestlige Balkan, Kosovo”. 12. februar 1999, pk. 120, j.nr.315.D.1, UM.

447 Notits, N.6, UM, ”Rådsmøde (udenrigsministre) den 22.-23. marts 1999 – Det vestlige Balkan”, 12. marts 1999, pk. 125, j.nr.315.D.1, UM.

tember-oktober 1998 fuldt ud afklaret med hensyn til, at man ikke ville trodse NATO's stormagter, hvis aktionen blev en realitet.

Synet på landtropper efter fred

Allerede i løbet af februar 1999 begyndte spørgsmålet om landtropper til sikring af en fredsaftale for alvor at melde sig. Af pressetalepunkter til udenrigsministeren af den 8. februar 1999 fremgår det, at regeringen som udgangspunkt var positivt stillet overfor et dansk troppebidrag, og at det var hans indtryk, at der var bred politisk opbakning hertil, men at Folketinget først skulle inddrages.⁴⁴⁸ Den 15. februar lå et notat klar fra Forsvarsministeriet med hensyn til de danske muligheder for at bidrage til en international stabiliseringsstyrke, i NATO-regi, efter en fredsaftale. Det anbefalede, at tilbyde en dansk spejdereskadron på 180 mand, idet det

”vurderes umiddelbart at kunne udgøre et hensigtsmæssigt og synligt dansk bidrag, som kan opstilles inden for acceptable økonomiske rammer. Fra hidtidige missioner, herunder SFOR, har man gode erfaringer med uddannelse og udsendelse af spejderenheder, som er en fleksibel enhedstype, der kan løse et bredt spektrum af opgaver og tilpasse sig omskiftende situationer.”⁴⁴⁹

Ønskede regeringen en højere dansk profil end dette, fortsatte notatet, kunne den ligeledes overveje at sende en eller flere patruljer fra det danske jægerkorps. Det valgte regeringen ikke at gøre, men det er bemærkelsesværdigt, at netop hensynet til den danske

448 Notits, N.6, UM, ”Pressebriefing den 8. februar 1999: Kosovo - forhandlinger indledt i Rambouillet”, 8. februar 1999, pk. 120, j.nr.315.D.1, UM. Dette fremgår ligeledes af talepunkterne til brug for udenrigsministerens møde med de nordiske udenrigsministre i Reykjavik den 16.-17. februar. Se notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Nordiske udenrigsministermøde i Reykjavik den 16.-17. februar 1998 [1999]. Aktuelle udenrigspolitiske spørgsmål – Kosovo”, 15. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

449 Notat, FMN, ”Notat om mulighederne for et dansk bidrag til en NATO-ledet landoperation ifm. Kosovo”, 15. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

profil var en vigtig faktor i processen.⁴⁵⁰ Herefter gik det relativt hurtigt. I et notat fra 16. februar 1999 forventedes ACTWARN godkendt den følgende dag og ACTREQ udstedt kort tid derefter. Af et forsvarsministerielt notat fremgår desuden, at sagen i hvert fald var planlagt til at blive diskuteret kort i margin af regeringens K-udvalgsmøde den 18. februar 1999.⁴⁵¹ På linje med beslutningsprocessen omkring B 4 i september-oktober 1998 blev det af Forsvarsministeriet pointeret, i et udkast til et notat, at ministeriet mente, at Det Udenrigspolitiske Nævn burde sammenkaldes inden Danmark formelt besvarede ACTREQ. Ligeledes, pointerede notatet, forholdt det sig med godkendelsen af udstedelsen af ACTORD. Selve overdragelsen af kommandoen over danske styrker krævede desuden en folketingsbeslutning.⁴⁵² I overensstemmelse hermed blev Det Udenrigspolitiske Nævn informeret den 25. februar 1999.⁴⁵³ I Folketinget blev B 116 om udsendelse af et dansk bidrag til en multinational NATO-styrke i Albanien (AFOR) vedtaget 16. april 1999. Styrkens formål var at bidrage til at stabilisere grænsen til Kosovo samt være klar til at rykke ind i Kosovo. Styrken kom, som navnlig SF og Enhedslisten allerede i april 1999 frygtede,

450 I et senere notat fra 19. februar 1999 advares desuden imod konsekvenserne ved et større bidrag end her skitseret, nærmere betegnet et bidrag i bataljonstørrelsen, idet et sådant bidrag ville få konsekvenser for udsendelse og rotation af øvrige danske styrkebidrag. Se notat, 1. kt., FMN, "Dansk bidrag til en NATO-ledet landoperation", 19. februar 1999, dok. nr. 186, j.nr.99-162-16, FMN. Dette forhold var stadig gældende da man i juni 1999, på trods heraf, besluttede at bidrage med en bataljon til KFOR (se kapitel 8).

451 Notits, 1. kt., FMN, "Grundlag for regeringsbeslutning vedr. dansk bidrag til Kosovo", 18. februar 1999, dok.nr. 187, j.nr.99-162-16, FMN.

452 Notat, FMN, "Udkast til Notat: Overvejelser om et dansk bidrag til NATO's implementeringsstyrke i Kosovo", 16. februar 1999, pk. 121, j.nr.315.D.1, UM.

453 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 25. februar 1999 kl. 14.00", 25. februar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

gradvist til at indgå i KFOR – men dog ikke før Folketing og Det Udenrigspolitiske Nævn var taget i ed.⁴⁵⁴

Spørgsmålet var, hvem Danmark kunne samarbejde med i forhold til opstilling af en sådan styrke. I et notat fra Forsvarsministeriet opsummeres de danske præferencer med hensyn til samarbejdspartnere:

”For så vidt angår samarbejdspartnere, kan der gives udtryk for, at et dansk bidrag kan indgå i rammen af en brigade ledet af en større nation. Der er i den forbindelse præference for et samarbejde med Frankrig, sekundært Storbritannien. Der kan endvidere uforpligtende sonderes om mulighederne for, eventuelt på udvalgte områder, at samarbejde med de øvrige nordiske lande.”⁴⁵⁵

Valget af Frankrig var, ifølge udenrigsministerens talepunkter til et besøg i Paris den 23. februar 1999, influeret af gode erfaringer med dansk-fransk samarbejde i Albanien i operation Alba i 1997.⁴⁵⁶ Samtidig modtog Danmark anmodning fra den lettiske forsvarsminister Ģirts Valdis Kristovskis om mulighederne for inkorporering

454 Folketinget 1999, ”B 116 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-ledet multinational styrke i Albanien”, 16. april 1999. Folketinget gav den 24. juni 1999 sin accept til udvidelse af styrkens geografiske afgrænsning i Albanien, og Det Udenrigspolitiske Nævn informeredes den 19. august 1999 om, at styrken var blevet nedlagt og opslugt i KFOR. Se Folketinget 1999, ”B 151 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af operationsområdet for det danske bidrag til den NATO-ledede multinationale styrke i Albanien”, 24. juni 1999; Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 19. august 1999 kl. 11.00”, 19. august 1999, pk. 2, j.nr.3.E.92-99, UM.

455 Notat, 1. kt., FMN, ”Eventuelt dansk bidrag til operation Joint Guardian”, 17. februar 1999, dok.nr. 47, j.nr.5410-28, STM.

456 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, ”Udenrigsministerens besøg i Paris den 23. februar 1999: Kosovo”, 22. februar 1999, pk. 122, j.nr.315.D.1, UM. I et interview med udredningen nævner en højstående embedsmanden i denne sammenhæng, at nogle så Frankrig som en mere pålidelig allieret end Storbritannien. Man var ikke tryk ved Storbritanniens tradition for at sætte egne interesser over alt andet, når det gælder. Se interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. Dette forhold afholdt dog ikke Danmark fra indledningsvis (men forgæves) at prioritere Storbritannien som samarbejdspartner i maj-juni 1999 (se kapitel 8).

af lettiske soldater i den danske udsendelse. Forsvarsministeriet forventede, at flere henvendelser fra de andre baltiske lande kunne følge.⁴⁵⁷ Det blev imidlertid frarådet af Forsvarskommandoen at imødekomme denne anmodning. Forsvarskommandoen fremførte således, at enhver landoperation i Kosovo i det mindste indledningsvis måtte forventes at have fredsskabende karakter, hvorfor Forsvarskommandoen af hensyn til personellet's sikkerhed fandt, at "multinationalitet på underafdelingsniveau i en fredsskabende mission ikke [er] hensigtsmæssig, og kan militært ikke anbefales."⁴⁵⁸ Det blev dog videreformidlet til letterne, at Danmark var positiv overfor tankerne om samarbejde f.eks. efter en rotation af en udsendelsesperiode.⁴⁵⁹ Selvom dansk lettisk samarbejde således ikke indledningsvis blev til noget, illustrerer episoden Danmarks position som mentor for de baltiske lande i forsvarspolitikken.

Det danske syn på kosovoalbansk selvstændighed

Ligesom det var tilfældet i USA begyndte Danmark også gradvist at overveje spørgsmålet om kosovoalbansk selvstændighed. Udenrigsministeriet opsummerede i en notits til udenrigsministeren af 11. januar 1999, at Danmark hidtil havde holdt fast i afvisning af selvstændighed pga. de problemer det kunne åbne op for andre steder på Balkan. Ministeriet fandt imidlertid også, at regeringen grundet udviklingen burde begynde at gøre sig overvejelser over, hvordan Kosovos fulde uafhængighed kunne håndteres, selvom der for "nærværende bør imidlertid maksimal støtte gives til de igangværende forhandlingsbestrebelse."⁴⁶⁰ Disse tanker førte dog ikke til et dansk skift på uafhængighedsspørgsmålet under krisen, idet USA aldrig officielt forlod standpunktet om, at en løsning for Kosovo skulle findes indenfor Forbundsrepublikken Jugoslavien.

457 Telefax, FMN til FKO, "Integration af bidrag fra de baltiske lande i et dansk styrkebidrag ifm. Kosovo", 8. marts 1999, dok.nr. 79, j.nr.99-0162-14, FMN.

458 Telefax, FMN til FKO, "Integration af bidrag fra de baltiske lande i et dansk styrkebidrag ifm. Kosovo", 9. marts 1999, dok.nr. 81, j.nr.99-0162-14, FMN.

459 Brev, Hans Hækkerup til Ģirts Valdis Kristovskis, 18. marts 1999, dok.nr. 97, j.nr.99-0162-14, FMN.

460 Notits, N.6, UM til udenrigsministeren, "Kosovo. Udviklingen siden Holbrooke/Milošević-aftalen af 13. oktober 1998. Udsigter til en aftale om selvstyre", 11. januar 1999, pk. 116, j.nr.315.D.1, UM.

Ej heller er der i det gennemgåede materiale fundet holdepunkter for at hævde, at Danmark talte for dette synspunkt i NATO. Derfor må notitsen formodentlig ses som scenarieforberedelse snarere end et forsøg på selvstændig dansk politikudvikling.

Det danske syn på det retslige grundlag for intervention

Som også påpeget i Anders Wivels fremstilling så gennemgik regeringens offentlige argumentation om retsgrundlaget for en evt. intervention i Kosovo en hastig udvikling i månederne efter september/oktober beslutningerne.⁴⁶¹ Det samme gjorde sig til en vis grad også gældende i Det Udenrigspolitiske Nævn og internt i regeringen. Den 29. januar 1999 oplyste regeringen overfor Det Udenrigspolitiske Nævn, at den danske regering stadig betragtede den diskussion om det juridiske grundlag, som Det Udenrigspolitiske Nævn havde haft i oktober 1998 som dækkende.⁴⁶² Imidlertid er der visse tegn på, at regeringen var ved at ændre sin argumentation i retning af at lægge tungere vægt på de humanitære aspekter i forhold til sikkerhedsrådsresolution 1199 og 1203. I Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. november 1998 udtalte Niels Helveg Petersen, at Kosovo var en særlig situation, fordi "ikke alle Sikkerhedsrådets medlemmer tog ansvaret alvorligt, og regeringer angriber egne befolkninger."⁴⁶³ Til dette spurgte Enhedslistens Søren Søndergaard om det ikke handlede om at fortolke et FN-mandat frem for at handle uden et FN-mandat. Udenrigsministeren svarede, at han "huskede, hvad han havde sagt [tidligere]. Der havde

461 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

462 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 29. januar 1999 kl. 16.00", 29. januar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

463 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 11. november 1998 kl. 16.00", 11. november 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

været et grundlag. Det man kunne diskutere var, om grundlaget var godt nok.”⁴⁶⁴

Udenrigsministerens udfordringer i forbindelse med mandatsituationen kommer f.eks. til udtryk i en henvendelse af 29. oktober 1998 fra Det Radikale Venstre på Fyn - Helveg Petersen var valgt til Folketinget på Fyn - hvori udenrigsministeren blev anmodet om at redegøre for baggrunden for B 4 og den danske villighed til at deltage i NATO's luftoperation i Kosovo i en artikel til Det Radikale Venstres blad "Måske".⁴⁶⁵ I udkastet til artiklen blev der lagt vægt på henvisningen til sikkerhedsrådsresolution fra FN og til at disse var vedtaget med henvisning til kapitel VII om regional stabilitet. Desuden blev der lagt vægt på, at den humanitære nødvendighed gjorde operationen legitim. Den 25. januar bad udenrigsministeren hertil Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI) om at udarbejde en rapport om udviklingen i folkeretten. Den blev godkendt af DUPI's bestyrelse til præsentation for offentligheden den 29. oktober 1999, altså efter Kosovokonfliktens afslutning, og rapportens konklusioner kan derfor selvsagt ikke have nået at påvirke den danske kosovopolitik. Ikke desto mindre afspejler det radikale behov for selve nedsættelsen af arbejdsgruppen, at de radikale havde store udfordringer med hensyn til den folkeretslige situation.⁴⁶⁶

I Det Udenrigspolitiske Nævn den 26. marts 1999, lige efter luftoperationens påbegyndelse, henviste udenrigsministeren til, at sikkerhedsrådsresolution 1199 ikke var opfyldt, at den humanitære situation var akut, og at alle diplomatiske muligheder var prøvet. Han erkendte, at "der ikke forelå et udtrykkeligt mandat fra Sikkerhedsrådet, men det var regeringens opfattelse, at førnævnte udgjorde et tilstrækkeligt grundlag."⁴⁶⁷ Alt i alt en vis nedtoning af 1199 i forhold til Helveg Petersens udtalelser i Det Udenrigspoliti-

464 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 11. november 1998 kl. 16.00", 11. november 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

465 Notits, N.2, N.6, UM til udenrigsministeren, "Vedrørende: 'Vi gjorde det rigtige i Kosovo'. Udkast til udenrigsministerens artikel til Det Radikale Venstres Blad 'Måske'", 27. november 1998, pk. 110, j.nr.315.D.1, UM.

466 Dansk Udenrigspolitisk Institut 1999, *Humanitær intervention*.

467 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 26. marts 1999 kl. 15.00", 26. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

ske Nævn den 13. oktober 1998. Men altså også en udlægning, der stadig lå langt fra Statsministeriets afvisning af eksistensen af et FN-mandat, der autoriserede indgriben.

Delkonklusion

Danmark befandt sig i vinteren 1998-1999 primært i venteposition. Indflydelsen på de afgørende forhandlinger i Rambouillet var lille, og den principielle danske beslutning om parathed til at intervenere i Kosovo uden FN-mandat var allerede truffet. Det fremgår tydeligt, at regeringen stadig ikke ønskede interventionen. Det skyldtes dels at Danmark, som i september-oktober 1998, stadig var fanget i krydspres mellem FN og NATO, men også, at de danske muligheder for at påvirke situationen på dette tidspunkt var begrænsede, ud over igennem EU at støtte bestræbelserne på en fredelig løsning. I det store hele blev Det Udenrigspolitiske Nævn relativt godt informeret om denne del af forløbet, om end udenrigsministerens udtalelser om fremskridtene i Rambouillet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 25. februar, dvs. umiddelbart efter konferencens sammenbrud, fremstår en kende optimistiske.

Med hensyn til proceduren omkring informering af Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med forberedelse af den danske spejdereskadron til Albanien afspejler forløbet et relativt konsistent syn i de danske ministerier vedrørende, hvornår Det Udenrigspolitiske Nævn burde inddrages i NATO-operationer. Det betød at regeringens inddragelse af Det Udenrigspolitiske Nævn, som i september-oktober 1998, faldt umiddelbart inden regeringen formelt besvarede NATO's ACTREQ.

KAPITEL 7

Foråret 1999: NATO's luftoperationer imod serberne

Operation Allied Force som set fra Bruxelles – og fra Washington

Efter de forfejlede forhandlinger i Paris den 15.-18. marts 1999, hvor kosovoalbanerne underskrev Kontaktgruppens aftale, mens serberne nægtede, rykkede luftangreb markant nærmere. Den 21. marts 1999 bekendtgjorde USA i NATO-rådet, at amerikanerne nu mente, at det var tid til at sætte angrebet i gang. Efter ønske fra Storbritannien, Frankrig og Tyskland blev det dog besluttet at give diplomati et sidste forsøg.⁴⁶⁸ Resultatet blev, at Holbrooke tog til Beograd, ikke for at forhandle, men for at give Milošević en sidste chance for at acceptere aftalen.⁴⁶⁹ Forsøget slog imidlertid fejl og NATO var dermed parat til at handle. Netop da, tøvede amerikanerne imidlertid. Den danske NATO-repræsentation opsummerede situationen i NATO-rådet den 23. marts 1999 med ordene:

”Drøftelserne under ambassadørmødet og rådsfrokosten efterlader et klart indtryk af, at generalsekretæren tøver med at udstede en bemyndigelse til SACEUR om at iværksætte luftoperationer under fase 1, så længe præsident Clinton tøver

468 Indberetning, DANATO til UM nr. 847, ”Rådsmøde den 21. marts 1999”, 21. marts 1999, pk. 127, j.nr.315.D.1, UM.

469 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 357, ”Kosovo”, 22. marts 1999, pk. 128, j.nr.315.D.1, UM.

med at give grønt lys herfor... Det er ret klart, at Storbritannien, Frankrig og Tyskland ligger underdrejet, så længe præsident Clinton tøver med at træffe den afgørende beslutning om iværksættelse af air strikes.”⁴⁷⁰

Heraf ses klart, at USA's status som allianceleder i Kosovokrisen var ubestridt.

Problemet for amerikanerne var timingen. Den russiske premierminister Primakov var netop da på vej med fly til USA for at holde et længe programsat møde med den amerikanske vicepræsident Al Gore, og russerne havde, efter sigende, indtrængende bedt amerikanerne til i det mindste at vente med at bombe til efter Primakovs besøg. Det mente amerikanerne imidlertid ikke, at de kunne, idet de frygtede, at Milošević ville læse en sådan fremfærd som udtryk for amerikansk vaklen. I løbet af den 23. marts 1999 faldt beslutningen på plads i USA. Fra ambassaden i Washington lød det, at "air strikes are imminent".⁴⁷¹ Gore fortalte Primakov dette, mens flyet var på vej over Atlanten. Flyet vendte derpå om midtvejs.⁴⁷² Det skulle vise sig at blive en passende metafor for udviklingen i det amerikansk-russiske forhold generelt.

Eftersom russerne fortsat var imod operationen ville den blive uden et direkte FN-mandat. Imidlertid var FN's generalsekretær Kofi Annan relativt forstående overfor NATO. Efter at NATO's generalsekretær den 23. marts informerede ham om NATO's planer skal han således "have udtrykt forståelse herfor og ønsket Solana held og lykke".⁴⁷³ Kofi Annan skriver i sin selvbiografi, at hans holdning til Kosovo i høj grad skyldtes hans egne historiske erfaringer først og fremmest med Rwanda, hvor FN netop ikke greb ind, men også med FN's dårlige erfaringer med at håndtere krisen

470 Indberetning, DANATO til UM nr. 892, "Ambassadørmøde med generalsekretæren d.d. kl. 11.30 og efterfølgende rådsfrokost", 23. marts 1999, pk. 128, j.nr.315.D.1, UM.

471 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 364, "Kosovo + Udsættelse af Primakovs besøg", 23. marts 1999, pk. 128, j.nr.315.D.1, UM.

472 Talbot 2002, *The Russia Hand*, s. 304-305; indberetning, amb. Washington til UM nr. 364, "Kosovo + Udsættelse af Primakovs besøg", 23. marts 1999, pk. 128, j.nr.315.D.1, UM.

473 Indberetning, DANATO til UM nr. 895, "Kosovo: Rådsmøde d.d. kl. 21.30", 23. marts 1999, pk. 128, j.nr.315.D.1, UM.

i Bosnien.⁴⁷⁴ Den 24. marts 1999 påbegyndte NATO sit luftangreb – Operation Allied Force – imod mål i Forbundsrepublikken Jugoslavien.

Luftoperationens første uger var ikke kronet med succes. NATO's strategi overfor Milošević var baseret på tanken om gradvis optrapning af luftbombardementernes intensitet over tre faser: Fase 1 var rettet imod det serbiske luftforsvar, fase 2 var rettet imod serbiske styrker i og omkring Kosovo, og fase 3 var rettet imod strategiske mål i hele Forbundsrepublikken Jugoslavien, dvs. også i selve Serbien.⁴⁷⁵ Overgangen fra fase 1 til fase 2 skete den 27. marts 1999,⁴⁷⁶ mens overgangen til fase 3 formelt aldrig fandt sted grundet politiske problemer internt i NATO. Imidlertid blev kompromiset, at generalsekretær Solana gradvist blev autoriseret til at godkende flere og flere fase 3 mål under fase 2 – Daalder og O'Hanlon omtaler dette kompromis som fase 2 plus.⁴⁷⁷ Effekten af denne strategi er omdiskuteret, men den kun gradvise intensivering, sammenholdt med lange perioder med dårligt vejr, betød, at Milošević var under mindre pres i bombardementernes første uger, end det ellers ville have været tilfældet. Hertil kom, at NATO havde problemer med at sætte det serbiske luftforsvar ud af spillet. Det skyldtes, ikke mindst, at serberne forfulgte en relativt effektiv strategi for luftforsvar imod en overlegen fjende, der blandt andet byggede på erfaringsopsamling med Irak. Konkret "slukkede" de for deres radarstationer, så snart de blev udpeget som mål. Serbernes strategi var altså ikke at forsøge at nedkæmpe NATO's luftstyrker, men blot at holde deres eget luftforsvar operationelt så længe så muligt, fordi de derved tvang NATO, der var meget fokuseret på at undgå tab af egne piloter, til at bombe fra relativt høj højde.⁴⁷⁸ I lang tid så det således ud til, at NATO's bombardementer havde

474 Annan og Mousavizadeh 2012, *Interventions*, s. 11-12, 87-94.

475 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 100.

476 Indberetning, DANATO til UM nr. 976, "Kosovo: Rådsmøde den 28. marts 1999", 28. marts 1999, pk. 129, j.nr.315.D.1, UM.

477 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 118-119.

478 Posen 2000, *The war for Kosovo*, s. 56-59.

svært ved at opnå sit mål om at få Milošević til at acceptere Vestens krav fra Rambouillet.⁴⁷⁹

Danmark og det militære engagement i Kosovo

I modsætning til dagene i september og oktober 1998 giver de danske kilder fra marts 1999 ikke i nær samme grad indtryk af behovet for at tage afgørende beslutninger fra dansk side. Det kommer sig formodentlig af, at de centrale principielle beslutninger, allerede var taget, om hvilken stilling Danmark skulle indtage i NATO, og om hvorvidt Danmark skulle levere F16-fly til NATO's luftoperationer.

Det Udenrigspolitiske Nævn informeres om Operation Allied Force

Dette forhold afspejlede sig ligeledes i Det Udenrigspolitiske Nævn. Den 29. januar 1999 havde udenrigsminister Helveg Petersen opsummeret situationen efter Račak-massakren og konstaterede, at grundlaget for den danske deltagelse var blevet grundigt gennemgået i oktober, og at dette grundlag stadig var til stede.⁴⁸⁰ Det var denne fremgangsmåde, udenrigsministeren fortsatte med i marts. I tråd hermed kunne udenrigsministeren ved mødet den 19. marts 1999 berette, at det "var udenrigsministerens håb, at man stadig ad diplomatisk vej kunne nå en løsning. Det havde været muligt i efteråret, men han måtte ærligt indrømme, at det så sort ud nu."⁴⁸¹ Ligeledes gjorde udenrigsministeren rede for, at NATO's

479 Lamberth 2001, NATO's air war in perspective, s. 230-231. Effekten af luftoperationerne sammenlignet med truslen om landtropper og med det senere pres på Milošević fra UCK på jorden og Rusland internationalt er et omdiskuteret emne i forskningslitteraturen. Spørgsmålet vil ikke blive forsøgt afgjort i denne udredning. For et eksempel på en fremstilling der lægger hovedvægten på luftoperationens succes, se Stigler 2003, *A Clear Victory for Air Power*. For en fremstilling der understreger betydningen af en begyndende trussel om landtropper se Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 5, 191. For en oversigt over den tidlige debat om luftoperationens effekt se også Byman og Waxman 2000, *Kosovo and the Great Air Power Debate*.

480 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 29. januar 1999 kl. 16.00", 29. januar 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

481 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 19. marts 1999 kl. 13.30", 19. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

faseopdelte luftoperation blot havde stået på pause siden oktober 1998. Ved det afgørende møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 23. marts 1999 fandt udenrigsministeren det dog alligevel nødvendigt at udvide regeringens argumentation på et enkelt punkt. Han påpegede således:

"Beslutningen om at gribe ind var truffet af 19 lande med demokratiske regeringer efter lange og svære overvejelser. Flere af dem rundt om bordet havde ikke speciel militær viden eller var særlige militaristiske."⁴⁸²

Det understregede de radikales fortsatte problem, at operationen fortsat var uden direkte FN-mandat, om end udenrigsministeren, som også tidligere nævnt, stadig holdt fast i at resolution 1199 udgjorde tilstrækkeligt grundlag i regeringens øjne.⁴⁸³ Med henvisningen til partnerlandene i NATO kunne udenrigsministeren nedtone problemerne ved det manglende eksplicitte FN-mandat.

Herudover informerede udenrigsministeren generelt på møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn den 19. marts, den 23. marts og den 26. marts 1999 relativt detaljeret om udviklingen i selve konflikten i Kosovo, i forhold til serbernes fremfærd og UCK's nu penible stilling. Dette synes i rimelig grad at afspejle regeringens egne oplysninger om sagen.

Reaktionen og de efterfølgende diskussioner i Det Udenrigspolitiske Nævn afspejler ligeledes, at også Det Udenrigspolitiske Nævn synes at have accepteret, at beslutningen om dansk deltagelse fra oktober 1998 stadig var gældende.

Imidlertid rejste udbruddet af konflikten mellem NATO og Forbundsrepublikken Jugoslavien en række spørgsmål udover selve beslutningen om dansk deltagelse.

482 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 23. marts 1999 kl. 15.00", 23. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

483 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 26. marts 1999 kl. 15.00", 26. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

Ubådssagen

Den 9. april 1999 anmodede NATO medlemslandene om maritime bidrag til en flådeblokade af Forbundsrepublikken Jugoslavien. Denne flådeblokade havde blandt andet til hensigt at styrke den olieembargo, NATO havde indført imod Forbundsrepublikken Jugoslavien, og som blev anset som en central faktor med hensyn til at tvinge landet til forhandlingsbordet. Flådeblokaden skabte fra starten problemer i NATO, fordi NATO-landene ikke kunne blive enige om de juridiske vilkår for blokaden. Her ønskede USA en så hård blokade som muligt, mens særligt Frankrig, Italien og Grækenland ikke mente at have juridisk hjemmel hertil i sikkerhedsrådsresolution 1160.⁴⁸⁴ Kompromiset blev, at tredjelande selv skulle give tilladelse til inspektioner – det såkaldte ”visit and search”-arrangement.⁴⁸⁵

Det var i denne sammenhæng, at det i Danmark blev en indenrigspolitisk penibel sag, at NATO skulle have bedt Danmark om en ubåd, og at Danmark skulle have svaret nej. Forskeren Bjørn Møller kritiserer i en artikel regeringen for at afvise at bidrage med en ubåd uden at konsultere med Det Udenrigspolitiske Nævn med en, ifølge Møller, ukorrekt henvisning til ubådens manglende evne til at operere i varmt vand.⁴⁸⁶ I medierne anklagede borgerlige politikere ydermere den danske regering for at have sagt nej, for at forhindre at ubåden skulle fremstå brugbar.⁴⁸⁷ Bag lukkede døre diskuterede Enhedslisten ligeledes sagen, som partiet så som et højst sandsynligt ”målbevidst forsøg på at påvirke forsvarsforligsforhandlingerne – hvem der så end står bag”.⁴⁸⁸ Forskeren Peter Viggo Jakobsen fremhæver i en artikel muligheden for, at NATO’s forespørgsel kom, fordi Forsvaret ønskede at bruge ubådene, der var i fare for at blive afviklet i forbindelse med det næste forsvarsforlig, og at regeringen derfor sagde nej til NATO’s forespørg-

484 Indberetning, DANATO til UM nr. 1339, ”Kosovo: Rådsmøde den 16. april 1999”, 16. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

485 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 146.

486 Møller 1999, *The Northern Tier*, s. 9.

487 Se f.eks. Brøndum, Christian, ”Ubåds-strid får nyt brændstof”, *Berlingske Tidende*, 23. april 1999, 1. sektion, s. 14.

488 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, ”Referat fra gruppemøde den 27. april 1999”, 27. april 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

sel.⁴⁸⁹ Af denne grund vil Kosovofremstillingen her kort gennemgå ubådssagen, som den så ud i ministerierne og i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Den 21. april 1999 blev NATO's anmodning om en ubåd diskuteret i Det Udenrigspolitiske Nævn. NATO's anmodning var relativt bred og fra dansk side stod diskussionen fra starten om, hvorvidt Danmark skulle bidrage med en ubåd eller en korvet eller ingen af delene. Forsvarsminister Hans Hækkerup redegjorde for, at Danmark havde modtaget to forespørgsler: En generel anmodning om et maritimt bidrag den 9. april 1999 og en konkret anmodning om en ubåd, direkte stilet til Danmark, den 18. april. Forsvarskommandoen havde dog først videresendt anmodningen fra den 9. april til Forsvarsministeriet den 16. april. Det betød, at ministeriet ikke havde ret lang tid før anmodning nummer to blev modtaget. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt regeringen havde afvist anmodningerne, tilføjede Hækkerup, at "Regeringen havde ikke svaret SHAPE. Der gjaldt den regel, at man kun svarede, når der var tale om positivt svar."⁴⁹⁰ Regeringen ønskede, ifølge udenrigsminister Helveg Petersen, ikke at deltage med en ubåd pga. problemer med ubådens kølesystem, der ikke om sommeren kunne operere effektivt i Adriaterhavets varme vand, og som desuden manglende satellitudstyr for at leve op til gældende NATO-standarder.

Om det langsommelige proces med hensyn til Forsvarskommandoen fortsatte ministeren:

"Forsvarskommandoen havde betragtet den som 'business as usual'. Forsvarsministeren havde givet udtryk for sin utilfredshed og den følgende konkrete anmodning havde Forsvarskommandoen hurtigt sendt videre. Man var blevet anmodet på en måde, der lagde op til, at man kun svarede, hvis der var tale om et positivt svar. I det øjeblik,

489 Jakobsen 2000, *Denmark at War*, s. 69-70.

490 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 21. april 1999 kl. 15.00", 21. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

der var tale om et maritimt bidrag, ville dette blive drøftet med partierne bag forsvarsforliget.”⁴⁹¹

På denne baggrund blev regeringen kritiseret fra blandt andet De Konservative, CD og Dansk Folkeparti for ikke at have informeret Det Udenrigspolitiske Nævn tids nok. Pia Kjærsgaard (DF) udtalte, at forligspartierne ikke måtte informeres tidligere end Det Udenrigspolitiske Nævn, mens CD og De Konservative beklagede, at regeringen agtede at besvare NATO's henvendelse negativt.

Ligeledes den 21. april kunne Berlingske Tidende skrive om ubådssagen og den danske regerings modvilje til at sende en ubåd, at:

”Venstres forsvarsordfører, Svend Aage Jensby, siger, at regeringen burde sige ja til NATOs ønske. Samtidig viser henvendelsen ifølge Jensby, at regeringen bør ændre sit hjemlige udspil til forsvarsforlig, der blandt andet vil skære henved halvdelen af søværnets skibe væk og nedlægge størstedelen af ubådsvåbnet.”⁴⁹²

Og:

”Den konservative Hans Engell siger, at henvendelsen er »en bombe under forsvarsforhandlingerne«: »Henvendelsen er den klareste tænkelige understregning af, at NATO forventer, at Danmark opretholder et effektivt ubådsvåben, og at der i det samlede NATO-forsvar er brug for danske ubåde. Jeg beklager regeringens beslutning,

491 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 21. april 1999 kl. 15.00”, 21. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

492 Brøndum, Christian, ”Dansk nej til bøn om ubåd”, *Berlingske Tidende*, 21. april 1999, sektion 1, s. 1.

men Folketinget kan ikke tvinge regeringen til at sende ubåde afsted«. ”⁴⁹³

Derfra udviklede historien sig hurtigt i pressen. En Ritzau artikel fra den 23. april 1999 refererede to flådeofficerer for at problematisere regeringens undskyldninger mht. hvor lang tid det måtte tage at få ubåden klar.⁴⁹⁴ Og i *Jyllands-Posten* den 24. april 1999 udtalte Niels K. Højerslev, forsker i fysisk oceangeografi ved Københavns Universitet, at ubåden sagtens burde kunne håndtere varmen i Adriaterhavet.⁴⁹⁵ Samtidig mistænkte venstrefløjen nu samspil mellem NATO og de kredse i Danmark, der ønskede at redde de danske ubåde, der netop da var i farezonen for at blive udfases i de igangværende forsvarsforligsförhandlinger.⁴⁹⁶

Hvordan matcher disse divergerende fremstillinger af processen med dokumenterne i de danske ministerier? Af en intern besked fra Forsvarsministeriet sendt til Statsministeriet og Udenrigsministeriet den 16. april kl. 13.04 fremgår det, at Forsvarsministeriet forestillede sig, at Danmark f.eks. kunne besvare den generelle anmodning fra NATO med *enten* en korvet eller en ubåd, og at man ville rådføre sig med Forsvarskommandoen om dette.⁴⁹⁷ I et mere detaljeret notat afsendt samme dag kl. 21.12 blev det dog pointeret, at Danmark var løbet ind i det problem at:

”Ubåden er ikke udrustet med UHF satellitkommunikationsudstyr, således som NATO forudsætter i anmodningen om maritim styrke. Det undersøges for øjeblikket om det kan lade sig gøre, og hvad det i givet fald vil koste at installere sådant udstyr. Ubåden er ikke udstyret med klimaanlæg, hvilket begrænser indsættelsesmu-

493 Brøndum, Christian, ”Dansk nej til bøn om ubåd”, *Berlingske Tidende*, 21. april 1999, sektion 1, s. 1.

494 ”Ekspert: Danske ubåde kan godt deltage i Kosovo”, *Ritzaus Bureau*, 23. april 1999.

495 Højerslev, Niels K., ”Batteriargument holder ikke”, *Jyllands-Posten*, 24. april 1999, sektion 1.

496 Mortensen, Hans, ”Ubåds-farce”, *Ekstra Bladet*, 22. april 1999, sektion 1.

497 FMN til STM og UM, ”Anmodning om at stille maritime styrker til rådighed for NATO-operationen på det vestlige Balkan”, 16. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

lighederne til perioder, hvor temperaturen i Middelhavet er moderat.”⁴⁹⁸

På den baggrund anbefaledes det at bidrage med en korvet. Denne konklusion blev yderligere udbygget i et arbejdspapir fra forsvarskommandoen af 22. april 1999, hvori det blev opsummeret, at udsendelsen af en ubåd først kunne finde sted efter installeringen af et satellitkommunikationssystem (2-3 måneder) og efter, at ubåden fik installeret et nyt kølesystem (6 måneder), samt at omkostningerne til sådanne opgraderinger ville koste op til 16,5 millioner kroner pr. ubåd.⁴⁹⁹ Med hensyn til kritikken fra forskeren i fysisk oceangeografi og de føromtalt danske flådeofficerer påpegede Søværnets Operative Kommando at ubåden grundet sin opgave med skjult informationsindsamling ikke kunne foretage de manøvrer til afkøling af batteriet som kritikerne påpegede som muligheder (f.eks. at gå ned på dybt vand).⁵⁰⁰

Disse fire dokumenter antyder en proces, hvor Forsvarsministeriet først ønskede at overveje de to mest oplagte muligheder, hvorefter ministeriet i takt med at nye oplysninger løb ind begyndte at favorisere korvetmuligheden, der netop ikke rummede de samme praktiske problemer som ubådsmuligheden. Ydermere kan sluttes fra de to dokumenter af 16. april, at skiftet i Forsvarsministeriet fra at overveje begge muligheder ligeligt, til at tage stilling til fordel for korvetten, skete den 16. april, altså før den konkrete anmodning om en ubåd fra NATO den 18. april 1999.

Der er ikke i det gennemgåede materiale fundet holdepunkter til at underbygge, at Udenrigsministeriet eller Statsministeriet

498 Notat, FMN, ”Notat om dansk maritimt bidrag til NATO-operationen på Balkan 16. april 1999”, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

499 Arbejdspapir, SOK til FKO, ”Ubådsoperationer i Adriaterhavet”, 22. april 1999, dok.nr. 160, j.nr.99-162-13, FMN. Det fremgår ikke af arbejdspapiret om de to ombygninger kunne foretages sideløbende.

500 Telefax, SOK til FKO, ”Ubåde i Adriaterhavet”, 24. april 1999, dok.nr. 68, j.nr.9903944, VFK.

skulle have forsøgt at påvirke Forsvarsministeriets bedømmelse mellem første og andet dokument af 16. april 1999.

Med hensyn til venstrefløjens bekymring om NATO's indblanding i de danske forsvarsforligsforhandlinger kan det konstateres, at dette i Forsvarsudvalget blev taget op i form af et spørgsmål til ministeren:

"Med henblik på et eventuelt kommende samråd bedes ministeren på baggrund af den offentlige omtale vedr. NATO's henvendelse om en dansk ubåd til Adriaterhavet fremsende en samlet redegørelse for forløbet, herunder om der efter regeringens opfattelse fra NATO's side har været taget hensyn til den danske forsvarsdebat om ubåds-våbnets fremtid."⁵⁰¹

På baggrund af dette spørgsmål anmodede Forsvarskommandoen den nationale militære repræsentant ved NATO (NMR) om at undersøge sagen. Denne svarede i en indberetning til Forsvarskommandoen af 25. april 1999, at han: "På baggrund af ref. a. [FKO's anmodning] har NMR 24 APR kl. 1300 kontaktet SHAPE JOC [The joint operations center] J5, der har udsendt omhandlende SOR [Statement of Requirements] med anmodningerne om deltagelse i Maritime Forces."⁵⁰²

På den baggrund kunne han melde tilbage, at de indledende generelle forespørgsler til Danmark om et maritimt bidrag var sendt til samtlige NATO-lande. Om den specifikke anmodning om en ubåd af 18. april 1999 udtalte de adspurgte i NATO at:

"[denne] alene [var] sendt til NMR DA/SHAPE, idet SOR vedr. serial no. 26.40 [ubåde], ikke var opfyldt, samt det forhold, at der ikke forelå endeligt svar fra DA vedr. SOR [...]. På NMR fore-

501 Forsvarsministeren 1999, *Årlig Redegørelse 1999*, s. 156.

502 Telefax, Den Nationale Militære Repræsentant (NMR) (Danmark) til FKO, "Evt. dansk bidrag til NATO Maritime Forces med en ubåd", 25. april 1999, dok.nr. 64, j.nr.9903944, VFK.

spørgsel blev det supplerende fra JOC J5 oplyst – herunder også fra de internationale sømilitære medarbejdere – at ingen var bekendt med den i Danmark løbende debat om regeringens oplæg til forsvarsforlig og den deraf afledte debat om ubåde. For fuldstændighedens skyld skal anføres, at ingen danske officerer er tjenestegørende i JOC J5 endsige i JOC.⁵⁰³

Efterfølgende kontaktede NMR ligeledes en højtstående NATO-officer, der bekræftede, at Danmark naturligvis var blevet spurgt, fordi Danmark havde ubåde. Om mulige forbindelser til de danske forsvarsforligsforhandlinger tilføjede officerens svar dog en ekstra dimension. Således fortsatte indberetningen med at konkludere på samtalen, at officeren var:

”meget foruroliget over, at SHAPE’s henvendelse til Danmark med anmodning om bidrag til SOR, var til almindelig debat i den danske presse. Dette al den stund at alt SHAPE udsendte materiale var klassificeret. [Officeren] var helt overbevist om, at lækagen ikke var sket ved SHAPE, og anmodede NMR om at foreholde sikkerhedsbruddet overfor Danmark. Hvilket hermed er gjort. Det skal for fuldstændighedens skyld bemærkes, at

503 Telefax, Den Nationale Militære Repræsentant (NMR) (Danmark) til FKO, ”Evt. dansk bidrag til NATO Maritime Forces med en ubåd”, 25. april 1999, dok.nr. 64, j.nr.9903944, VFK.

samtlige henvendelser fra NMR til FKO er sendt klassificeret.”⁵⁰⁴

Med andre ord, blev det således antydnet, at lækken formodentlig var sket i København.

Overordnet må det derfor konkluderes, at der ikke i det gennemgåede materiale er fundet dokumenter, der står i modstrid til regeringens fremlæg af ubådssagen i Det Udenrigspolitiske Nævn.

Spørgsmålet om Det Udenrigspolitiske Nævns informering inden regeringen udlod at svare/afviste henvendelser fra NATO blussede op igen i maj 1999, da regeringen den 11. maj for tredje gang modtog en bred henvendelse fra NATO om F-16 fly, men først på mødet den 7. juni 1999 informerede om sagens sammenhæng i detaljer for Det Udenrigspolitiske Nævn. Sagens forløb var relativt broget: På et møde i Embedsmændenes Kosovoudvalg den 17. maj 1999 lagde Forsvarsministeriet op til at afvise henvendelsen (dvs. ikke at svare), fordi Danmark i modsætning til flere andre NATO-lande allerede havde øget sit bidrag i april 1999, og fordi ”Danmark formodentlig ikke [kunne] levere de fly, der var behov for. Forsvarsministeriet var ved at undersøge henvendelsen nærmere. Udenrigspolitisk Nævn skal orienteres om henvendelsen.”⁵⁰⁵ Samtidig kom det imidlertid frem, at Forsvarsministeriet generelt

504 Telefax, Den Nationale Militære Repræsentant (NMR) (Danmark) til FKO, ”Evt. dansk bidrag til NATO Maritime Forces med en ubåd”, 25. april 1999, dok.nr. 64, j.nr.9903944, VFK.

505 Notat, STM, ”Beslutningsreferat Kosovo-udvalget - Embedsmandskredsen den 17. maj 1999 kl. 14.00 i Statsministeriet”, 17. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

var usikker på, hvornår Det Udenrigspolitiske Nævn skulle orienteres i NATO-sager.⁵⁰⁶

Problemet i forhold til Det Udenrigspolitiske Nævn opstod, ifølge et opsamlende notat fra Forsvarsministeriet fra den 9. juni 1999, den 20. maj 1999. Denne dag lagde regeringen sig fast på sin egen holdning – at ministeriet ikke betragtede henvendelsen henvendt til Danmark, og at ministeriet derfor undlod at svare – og forsvarsforligspartierne blev underrettet herom dagen efter dvs. den 21. maj 1999. For Det Udenrigspolitiske Nævns vedkommende besluttede Forsvarsministeriet, at informering kunne vente til det næst kommende møde den 2. juni 1999. Da forsvarsministeren imidler-

506 Notat, STM, "Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 17. maj 1999. Supplerende observationer", 17. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. Af referater fra møder tidligere i maj fremgår desuden, at Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, trods opfordring fra Statsministeriet, havde problemer med at finde fælles holdning til håndtering af orienteringen af Det Udenrigspolitiske Nævn. Se notat, STM, "Beslutningsreferat Kosovo-udvalget – Embedsmandskredsen mandag den 3. maj kl. 14.00 1999", 3. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM; notat, STM, "Beslutningsreferat Kosovo-udvalget – embedsmandskredsen torsdag den 6. maj kl. 14.00 1999", 6. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. Denne usikkerhed bestod hele forløbet igennem. Den 14. juni 1999 skrev Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen således til Forsvarsministeriets departementschef Anders Troldborg, som svar på et tidligere brev fra Troldborg, at "man var enig om at udgangspunktet må være, at regeringen rådfører sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde som angivet i grundloven og i nævnsløven." På den baggrund ville Petersen foreslå, at "der fortsat bliver lagt vægt på en konkret vurdering af rækkevidden af de beslutninger, som regeringen træffer, til grund for den orientering, som Nævnet modtager." Se brev, Friis Arne Petersen, UM til Anders Troldborg, FMN, 14. juni 1999, pk. 33, j.nr.119.K.65, UM. Denne meningsudveksling er interessant af flere årsager. For det første fordi det viser, at der på højeste niveau i ministerierne var diskussioner om hvad man var forpligtet til overfor Det Udenrigspolitiske Nævn. For det andet fordi der i brevet skiftes imellem at tale om "rådføring" og "orientering" af Det Udenrigspolitiske Nævn – en distinktion der yderligere kompliceres af det forhold, at Det Udenrigspolitiske Nævn specifikt havde udtrykt ønske om mere orientering i forbindelse med Kosovo. Afvigelsen fra ordet "rådføring" forefindes også andetsteds i materialet. Således omtaler f.eks. en dagligt notits af 4. juni 1999, at man den 7. juni 1999, på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn hvor KFOR blev autoriseret, skal opfylde sin "oplysningspligt" overfor Det Udenrigspolitiske Nævn såvel som sikre sig parlamentarisk dækning. Se notits, N.2, UM, "Kosovo. Daglig notits.", 4. juni 1999, pk. 31 j.nr.119.K.65, UM. Det ændrer imidlertid ikke ved, at "rådføring" som begreb er betydeligt bredere end ord som "oplysning" og "orientering". Se Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

tid ikke kunne deltage i mødet den 2. juni 1999 blev informeringen af Det Udenrigspolitiske Nævn udskudt til den 7. juni 1999.⁵⁰⁷

Ubådssagen og sagen om den tredje flyanmodning havde altså det tilfældes, at der i begge tilfælde var tale om en ifølge Det Udenrigspolitiske Nævn, for sen orientering om, at Danmark undlod at svare på en forespørgsel fra NATO, som regeringen ikke ønskede at efterkomme. Ubådssagen udviklede sig imidlertid, i modsætning til flysagen, efterfølgende, idet et dansk maritimt bidrag igen senere blev relevant. Denne sag vil kort blive gennemgået nedenfor.

B 146 om et dansk bidrag til en maritim styrke i Adriaterhavet

Afvisningen af at stille en ubåd til NATO's rådighed åbnede dog stadig for, at Danmark evt. ville kunne stille en korvet til rådighed i stedet – hvilket også, som det fremgår af det ovenstående, ville være mindre kompliceret for Danmark at levere. Det fremgår imidlertid af et referat af samtale mellem statsministeren og udenrigsministeren af 19. april 1999, at regeringen også helst undlod at stille en korvet:

”Udenrigsministeren lagde op til, at Danmark ikke skulle svare positivt på anmodningen om at bidrage med en korvet trods indstillingen fra Forsvarsministeriet. Der var ikke tale om en landspecifik anmodning [...] Statsministeren var indforstået med, at Danmark ikke skulle svare positivt i det konkrete tilfælde. Han forstod på

507 Notits, 1. kt., FMN, ”Orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn i f.m. NATO's anmodning om fly”, 9. juni 1999, dok.nr. 418, j.nr.99-162-13, FMN.

UM, at V og K måske nok ville pippe lidt, men ikke ville give regeringen større problemer.”⁵⁰⁸

I stedet ville regeringen hellere afvente, at NATO kom med en ”mere relevant anmodning.”⁵⁰⁹ I parentes er der imidlertid anført i referatet, at situationen udviklede sig i løbet af dagen. Præcis hvordan situationen havde ændret sig fremgår ikke, men af optegnelserne vedrørende møde den 21. april 1999 i Det Udenrigspolitiske Nævn fremgår, at udenrigsministeren nu begrænsede sig til at bemærke, at en korvetudsendelse kunne komme på tale, hvis NATO’s Atlanterhavsflåde, der regelmæssigt indeholdt en dansk korvet, skulle blive sendt til Adriaterhavet.⁵¹⁰

Operationen var dog også fra NATO-hold plaget af forsinkelser. Således var det først efter en samtale mellem den amerikanske præsident Bill Clinton og den franske præsident Jacques Chirac lykkedes at nå til enighed ved Washington-topmødet om, at NATO burde håndhæve særligt oliesanktionerne imod Forbundsrepublikken Jugoslavien igennem en maritim blokade.⁵¹¹ Processen efter Washingtonmødet var endvidere præget af stor politisk og juridisk uenighed om inspektionsregimets autoritet og form. Således mente USA, at sikkerhedsrådsresolution 1160 autoriserede inspektion af skibe fra tredjelande, hvilket Frankrig ikke var enig i.⁵¹² Som det havde været tilfældet med det juridiske grundlag op til NATO’s luftbombardement, var USA’s holdning om blokaden,

508 Notat, STM, ”Samtale mellem STM og UM d.d.”, 19. april 1999, dok.nr. 378, j.nr.5410-28, STM.

509 Notat, STM, ”Samtale mellem STM og UM d.d.”, 19. april 1999, dok.nr. 378, j.nr.5410-28, STM.

510 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 21. april 1999 kl. 15.00”, 21. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

511 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1663, ”Washington-topmødet: møde om Kosovo den 23. ds. kl. 09.00.”, 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM.

512 Indberetning, DANATO til UM nr. 1541, ”Kosovo – NATO-skridt mhp. at forhindre olieforsyninger til FRY: Rådsmøde (amb. +1) den 28. april 1999”, 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM.

ifølge den danske Washingtonambassade, at "Hver enkelt nation måtte finde sin egen begrundelse."⁵¹³

Også fra dansk hold så man på udviklingen med en vis bekymring. Således opsummerede en højtstående embedsmand fra Udenrigsministeriet i det tværministerielle Kosovoudvalgs embedsmandsafdeling, at med hensyn til inspektion af tredjelandes skibe (dvs. skibe der hverken var fra Forbundsrepublikken Jugoslavien eller NATO-lande) i Middelhavet var det "nødvendigt at overveje et eventuelt problem for Danmark i forhold til Grundloven, idet en blokade er uden sikkerhedsrådshjemmel."⁵¹⁴

Den store uenighed i NATO fremgår ligeledes af mødeindberetningen fra en officer ved den danske militærrepræsentation ved NATO den 13. maj 1999, der havde været involveret i det praktiske arbejde med inspektionsregimet. Ifølge officeren kunne situationen opsummeres på følgende vis:

"FMD fremlagde problemet således: På højeste plan var meldt ud om, at NATO ville foretage et sådant visit and search regime. Ingen turde fortælle deres politiske chefer, at det faktisk ikke lader sig gøre på de præmisser, som er opstillet af Rådet."⁵¹⁵

Først hen mod slutningen af maj nærmede NATO-landene sig et kompromis, hvormed kun skibe med hjemstavn i lande, der frivilligt havde tilsluttet sig regimet kunne inspiceres. Den danske NATO-repræsentation kunne således melde tilbage:

"Som det fremgår, foreslår generalsekretæren, at der bliver tale om et frivilligt regime, og at det ju-

513 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 539, "Kosovo", 29. april 1999, pk. 137, j.nr.315.D.1, UM.

514 Notat, STM, "Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 6. maj 1999. Supplerende observationer", 6. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

515 Indberetning, DANIREP til FMN nr. 9900023-089, "Referat af møde vedr. Maritime appendices to OPLAN 10601 og Maritim SUPLAN to 10601 (visit and search) 12/5-99", 13. maj 1999, pk. 28, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

ridiske grundlag udgøres af national lovgivning, FN's Sikkerhedsrådsresolution 1160 og EU's olie-embargo.”⁵¹⁶

Fra dansk side var juraen fortsat en udfordring. En notits fra Udenrigsministeriets juridiske tjeneste nøjedes derfor blot med at konstatere, at ”Justitsministeriets Lovafdeling [...] telefonisk [har] meddelt, at Justitsministeriet siger ’go’”, men også at man ikke ville lægge sig fast på ”hvilken af de mulige foreliggende juridiske tankegange man vil støtte sig på.”⁵¹⁷ Lidt nærmere var man imidlertid kommet ugen efter, da sagen blev behandlet i Folketinget. Således svarede udenrigsminister Helveg Petersen, i debatten i Folketinget op til vedtagelsen den 28. maj 1999 af beslutningsforslag B 146, på et spørgsmål fra Villy Søvndal (SF), at operationen *ikke* støttede sig direkte på sikkerhedsrådsresolution 1160.⁵¹⁸

Operation Allied Force og NATO's 50 års jubilæum Med NATO's troværdighed som indsats

Den mest centrale trussel imod luftoperationens succes var politisk snarere end militær: Muligheden for at NATO-landene ikke i længden ville formå at bevare tilstrækkelig fælles fodslag til at føre operationen til ende. Fra særligt amerikansk hold blev der arbej-

516 Indberetning, DANATO til UM nr. 1857, ”Kosovo: NATO-inspektionsregime i Adriaterhavet mhp. at forhindre forsyninger af krigsmateriel og olie til FRY”, 20. maj 1999, pk. 30, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

517 Notits, JT, UM, ”Beslutning om maritimt inspektionsregime over for FRY og dansk orlogsfartøjs deltagelse heri”, 21. maj 1999, pk. 28, j.nr.119.K.65, UM. Så sent som dagen før havde der endnu i Udenrigsministeriet og Justitsministeriet hersket usikkerhed om ”legaliteten ved deltagelse i visit and search, herunder om der overhovedet var hjemmel til at et dansk krigsskib kan undersøge et dansk handelsskib.” De to ministerier foreslog på den baggrund, i forbindelse med udarbejdelse af B 146, at lade Folketinget tage stilling til både udsendelsen af en korvet og til tilslutningen til blokaden. Se notat, STM, ”Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 20. maj 1999. Supplerende observationer”, 20. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. Denne opdeling fremgår ligeledes af det endelige beslutningsforslag, se Folketinget 1999, ”B 146 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan”, 25. maj 1999.

518 Folketinget 1999, ”Første behandling af B 146: Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan”, 25. maj 1999.

det kontinuerligt på at holde alliancen samlet. Således udtalte den amerikanske forsvarsminister William S. Cohen til NATO-rådet allerede den 7. april 1999:

”Alle medlemslande måtte slutte fuldt op og deltage i Alliancens strategi og aktion. Hvis nogle (læs: nye) medlemslande ikke var villige her-til, ville det få konsekvenser for NATO’s åbne dør-policy.”⁵¹⁹

Deadline for en succesfuld løsning af Kosovokrisen var længe sat til den 23. april 1999, 50 året for NATO som alliance. Det var planen, at jubilæet skulle markeres ved et grandios topmøde mellem NATO-landenes stats- og regeringschefer, der skulle fejre alliancens succesfulde 50-årige historie. Hertil kom, at mødet var planlagt til at være centralt i videreudviklingen af NATO, og skulle omhandle både NATO’s udvidelser og fremtidige strategiske koncept. Derfor så mange NATO-lande helst Kosovokrisen løst inden topmødet. Da det imidlertid efterhånden stod klart, at dette ikke lod sig gøre, skiftede planlægningen af mødet karakter fra i høj grad at have været planlagt som en ceremoniel begivenhed, til nu også at inkludere diskussion af NATO-landenes strategi i Kosovokrisen. Nu blev det centralt at bruge mødet til at demonstrere alliancens beslutsomhed og sammenhold i netop Kosovokrisen.

Storbritannien i front – også med hensyn til villighed til landkrig

Fra Kosovokrisens begyndelse og frem til ugerne op til Washington-topmødet havde det generelt været USA, der, på trods af en til tider svingende kurs, havde været den drivende kraft bag beslutningerne i NATO, mens Storbritannien især havde fokuseret på at få så streng en resolution som muligt igennem i FN. Af dagene omkring mødet fremgår imidlertid, at USA ikke længere var den

519 Indberetning, DANATO til UM, ”Kosovo rådsmøde den 7. april 1999 med den amerikanske forsvarsminister William S. Cohen.” 7. april 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

mest krigsvillige af NATO's medlemmer. Denne rolle var nu efterhånden blevet overtaget af Storbritannien og Tony Blair.

Skiftet fra USA til Storbritannien med hensyn til at være i front i NATO, som fortaler for mere omfattende tiltag imod Milošević, var tæt forbundet med diskussioner om indsættelse af landtropper uden parternes (serberne og kosovoalbanernes) accept i et fjendtligt miljø, dvs. en egentlig landinvasion. USA's relativt store villighed til at føre an i beslutningen om at indlede luftbombardementer af Forbundsrepublikken Jugoslavien matchedes således ikke med amerikansk villighed til at stille landtropper til rådighed til indsats i et fjendtligt miljø. Allerede tidligt i april kunne den danske NATO-repræsentation således melde, at det "rumsterer i baghovedet på mange af de involverede aktører", at Vesten kan komme i en situation, hvor en landinvasion var nødvendig, men hvor måske kun de europæiske lande var villige til at levere landtropper til operationen.⁵²⁰ Et egentligt skift i den britiske linje synes, på baggrund af danske kilder, at indtræffe omkring midten af april. Den 20. april 1999 bemærkede ambassaden i London, at både premierminister Blair og udenrigsmister Cook i medierne lagde afstand til Rambouillet-forhandlingerne, og at de to ministre ikke længere mente, at Serbien kunne forvente at få lov til at regere Kosovo efter konflikstens afslutning.⁵²¹ Og den 22. april 1999 kunne ambassaden berette, at briterne nu håbede, at der "i spørgsmålet om indsættelse af landtropper [...] inden topmødet kunne nås enighed om formuleringer, der sagde, at planlægning vedrørende denne option var indledt."⁵²² Ifølge ambassadens kilde var man

520 Notits, UM, "Kosovo: problematikken omkring indsættelse af landtropper", 9. april 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. Så sent som den 12. april 1999 var der dog fortsat enighed blandt NATO's udenrigsministre (inklusive den britiske) om, at afstå fra decideret invasion af Kosovo. Se indberetning, DANATO til UM nr. 1241, "Kosovo: UM-frokosten den 12. ds.", 12. april 1999, pk. 132, j.nr.315.D.1, UM.

521 Indberetning, amb. London til UM nr. 396, "Kosovos fremtidige status. Britisk holdning", 20. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

522 Indberetning, amb. London til UM nr. 408, "NATO-topmødet i Washington den 23.-25. april 1999. Britiske synspunkter", 22. april 1999, pk. 135, j.nr.315.D.1, UM.

nu fra britisk side "villig til at 'do whatever it takes to win it.' Det kunne ske på en mere eller mindre 'messy' måde."⁵²³

Den 22. april 1999, dagen før Washington-topmødet startede, var Blair gæst hos Clinton i Det Hvide Hus. Ifølge Madeleine Albright's erindringer havde Blair og Clinton denne aften en privat samtale på ca. 30 min – en samtale som Albright antyder, må have handlet om Kosovo. Denne samtale førte, igen ifølge Albright, til, at Blair momentant droppede sit krav om landkrig og enedes med Clinton om en fælles linje om Kosovo til topmødet.⁵²⁴ Internt i den amerikanske administration var netop Albright i løbet af april bevæget sig i retning af at favorisere indsættelse landtropper.⁵²⁵

Diskussionerne på topmødet

På selve mødet var Kosovo et hovedemne. Følgende gengivelse bygger på den danske NATO-repræsentations opfattelse af mødet.

Prognosen fra NATO's militære myndigheder var ikke udpræget positiv. Formanden for NATO's militærkomite hæftede sig ved, at "NATO's nuværende strategi har en chance for at lykkes og bør derfor ikke ændres", mens NATO's SACEUR, mente, at det var nødvendigt at slå hårdere til med olieembargo og med udvidede beføjelser til NATO's luftoperationer.⁵²⁶

Den amerikanske præsident Bill Clinton støttede ligeledes hårdere bombardementer og olieembargo. Han insisterede desuden på, at der på et tidspunkt måtte indsættes "en international sikkerhedsstyrke, hvor NATO udgør kernen, men hvor også Rusland og andre lande kan deltage. En sådan styrke kunne få opbakning fra

523 Indberetning, amb. London til UM nr. 408, "NATO-topmødet i Washington den 23.-25. april 1999. Britiske synspunkter", 22. april 1999, pk. 135, j.nr.315.D.1, UM.

524 Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 436-437. Se også Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 137-140.

525 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 137. Hertil kom, ifølge den danske ambassade i Washingtons kilder, at indflydelsesrige folk i det amerikanske establishment frygtede, at ikke-inviteret intervention med et stort antal landtropper ville svække den amerikanske parathed til militær intervention andre steder på kloden – særligt i Golfen eller i Nordkorea. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 617, "Kosovo", 19. maj 1999, pk. 140, j.nr.315.D.1, UM.

526 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1663, "Washington-topmødet: møde om Kosovo den 23. ds. kl. 09.00.", 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM.

FN's Sikkerhedsråd.⁵²⁷ Den britiske premierminister Tony Blair erklærede sig enig i disse synspunkter, og også den franske præsident Jacques Chirac indtog en lignende holdning særligt med hensyn til luftoperationerne, som han oven i købet mente burde gøres mere risikovillige.⁵²⁸ På samme måde mente den tyske kansler Gerhard Schröder, at NATO's luftaktion måtte intensiveres for at sende et klart signal om, at NATO's solidaritet stod ubrudt.

Også den danske statsminister Poul Nyrup Rasmussen erklærede sin støtte til NATO's linje. NATO måtte stå fast på sine krav og intensivere luftoperationerne, ligesom Danmark støttede den økonomisk boykot og en olieembargo med flådeinspektion. Og så måtte NATO holde alle muligheder åbne med hensyn til landtrops, der dog ikke kunne indsættes i et decideret fjendtligt miljø, om end at NATO-landene måtte være indstillet på at miljøet efter en politisk aftale stadig ville være uvenligt. En sådan aftale kunne "baseres på en FN-Sikkerhedsresolution, hvis det er muligt at få en sådan vedtaget."⁵²⁹ Den danske statsministers holdning til behovet for at inddrage FN var således, som også Statsministeriets behandling af Kosovokrisen i efteråret 1998 antydede, at det fortsat var ønskværdigt, men ikke afgørende.

Internationalt, såvel som internt i NATO, blev Washington-topmødet betragtet som en stor succes. På trods af, at NATO-landene løb ind i visse problemer med at nå frem til en effektiv flådeblokade til håndhævelse af den omtalte olieembargo,⁵³⁰ havde alliancen demonstrerede enighed om hovedlinjen i Kosovokrisen: Optrapning af luftoperationerne og en fortsat hård kurs overfor Milošević. Lige så vigtigt var imidlertid, ifølge indberetninger fra DANATO fra slutningen af april, at enigheden på NATO-topmødet

527 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1663, "Washington-topmødet: møde om Kosovo den 23. ds. kl. 09.00.", 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM.

528 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1663, "Washington-topmødet: møde om Kosovo den 23. ds. kl. 09.00.", 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM. Herudover talte den franske præsident for iværksættelsen af operationer der skulle levere nødhjælp fra luften. Mediehyssynet vejede her tungt. Således fandt Frankrig "at airdrops til de internt fordrevne i Kosovo er politisk nødvendige selvom de er farlige og ineffektive."

529 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1663, "Washington-topmødet: møde om Kosovo den 23. ds. kl. 09.00.", 28. april 1999, pk. 136, j.nr.315.D.1, UM.

530 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 146.

tilsyneladende havde gjort stort indtryk på Rusland, der gradvist begyndte at udsende mere forsonende signaler.⁵³¹

Delkonklusion

Den danske regerings beslutning i marts 1999 om at støtte og deltage i NATO's luftoperation imod Forbundsrepublikken Jugoslavien var ikke en ny beslutning, men i realiteten blot en bekræftelse af beslutningerne fra september og oktober 1998. Det latente ydre pres fra NATO fra september og oktober 1998 havde ikke ændret sig, og FN-hensynet måtte fortsat underordnes dette. Det Udenrigspolitiske Nævn blev informeret om, at situationen i brede træk var den samme som i oktober 1998. Med hensyn til ubådsaffæren og det maritime bidrag til en operation i Adriaterhavet fremstår den danske regering ikke ivrig efter at deltage i det hele taget, men et link til forsvarsforligsforhandlingerne og spørgsmålet om ubådsvåbnets mulige nedlæggelse er ikke lokaliseret i materialet. Snarere virker valget af en korvet frem for en ubåd – da det først stod klart for den danske regering, at man alligevel ville deltage – hovedsageligt præget af praktiske og økonomiske hensyn.

⁵³¹ Indberetning, DANATO til UM nr. 1555, "Kosovo: Rådsmøde (amb. +1) d.d.", 29. april 1999, pk. 137, j.nr.315.D.1, UM.

KAPITEL 8

Forsommeren 1999: Vejen til KFOR

Den internationale diplomatiske udvikling efter Washingtontopmødet

Rusland kommer på banen

Ruslands reaktion på NATO's bombardementer havde været hård. Ikke alene havde Rusland afbrudt en række samarbejder med NATO. Rusland havde sågar arbejdet for en resolution i FN's Sikkerhedsråd, der fordømte NATO's handlinger.⁵³²

Allerede i perioden op til NATO-topmødet var der imidlertid tegn på, at Rusland var ved at genoverveje sin rolle. Dette kom klart til udtryk i midten af april med Jeltsins udnævnelse af tidligere premierminister Viktor Tjernomyrdin til sin personlige repræsentant vedrørende Kosovo. Allerede fra starten var det vurderingen, i det mindste i det danske forsvarsministerium, at dette formentlig skulle ses som et udtryk for større russisk forhandlingsvilje samt øget russisk villighed til at lægge pres på Milošević gennem udnævnelsen af en politisk sværvægter til den centrale post.⁵³³ Ligeledes bekræftede en samtale mellem Clinton og Jeltsin den 19. april 1999 russernes vilje til at forhandle, omend tilstedeværelsen

532 Russerne blev imidlertid nedstemt i Sikkerhedsrådet, idet de kun formåede at sikre støtte fra Kina og Namibia. Se FN 1999, "Security Council Rejects Demand For Cessation of Use of Force Against Federal Republic of Yugoslavia", 26. marts 1999.

533 Situationsrapport, FMN, "Uklassificeret dagl. Sitrep 15. april", 15. april 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

af en international styrke i Kosovo til håndhævelse af freden samt dennes status fortsat var det springende punkt.⁵³⁴

Den 6. maj 1999 enedes G8's udenrigsministre i Bonn om en pressemeddelelse, hvori en række krav blev præsenteret til Milošević blandt andet om tilbagetrækning af styrker i Kosovo og accept af en civil og militær international tilstedeværelse sanktioneret af FN.⁵³⁵ Udtalelsen var i høj grad udtryk for et kompromis mellem Vesten og Rusland, idet den ikke specificerede, hverken den ene eller den anden vej, at *alle* jugoslaviske styrker skulle trækkes ud. Hertil kom, at NATO's rolle i en fredsbevarende styrke heller ikke var nævnt. Ikke desto mindre må udtalelsen ses som et tegn på, at Vesten og Rusland bevægede sig tættere på hinanden.

En skæbnsvanger efterretningsfejl: Bombningen af den kinesiske ambassade i Beograd

Den gradvise tilnærmelse mellem Rusland og Vesten kompliceredes imidlertid betydeligt, da amerikanske fly den 7. maj 1999 fejlbombede den kinesiske ambassade i Beograd. Bombningen har været genstand for omfattende behandling i medierne og i forskningslitteraturen. Særligt en artikel i *Guardian* fra 1999 går langt og konkluderer, at bombningen skete med overlæg pga. serbisk brug af den kinesiske ambassade som led i deres radiokommunikation med deres styrker i felten.⁵³⁶ Denne tolkning finder imidlertid ikke meget opbakning i forskningslitteraturen, hvor f.eks. Daalder og O'Hanlon, konkluderer, at eftersom amerikanerne må have kunne forudse de enorme politiske omkostninger bombningen førte med sig, må bombningen have været en fejl.⁵³⁷ Det skal ikke her

534 Notits, UM, "NATO-topmøde den 23.-25. april 1999 i Washington: Kosovo: den politiske situation", 20. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

535 G8 1999, "Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G8 Foreign Ministers on the Petersburg", 6. maj 1999.

536 Sweeney, John, Jens Holsoe og Ed Vulliamy, "NATO bombed Chinese deliberately", *The Guardian*, 17. oktober 1999.

537 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 147. Se også Posen 2000, *The war for Kosovo*, s. 70; Ong 2003, *Credibility over Courage*, s. 85.

forsøges at føre denne debat videre, men blot påpeges, at man ikke fra dansk side tvivlede på den amerikanske forklaring.⁵³⁸

Omkostningerne ved fejlbombningen var omfattende, ikke kun for det kinesisk-amerikanske forhold.⁵³⁹ Det påvirkede også også Kosovokrisen. Den amerikanske viceudenrigsminister, Strobe Talbott, skriver i sine erindringer, at han blev så påvirket af nyheden, at han var nødt til at stoppe sin bil op på vejen og sunde sig. Han frygtede, at episoden skulle få Rusland til at aflyse det fredsinitiativ, som Tjernomyrdin netop skulle til at starte.⁵⁴⁰ De danske kilder tegner et lignende billede. Den 9. maj 1999 indberettede den danske ambassade i Moskva, at den russiske udenrigsminister Ivanov i en samtale med ambassaden havde insisteret på at omtale det amerikanske bombardement som en bevidst provokation. Til dette påpegede ambassaden, at det umuligt kunne være i amerikansk interesse at bombe ambassaden. Ambassaden konkluderede om samtalen, at

”(Han ved naturligvis udmærket, at der var tale om en fejltagelse, men da russiske repræsentanter, inkl. Ivanov selv, offentligt har betegnet bombningen som en provokation, har han åben-

538 Notat, STM, ”Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 10. maj 1999. Supplerende observationer” 10. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM; indberetning, DANATO til UM nr. 1770, ”Kosovo: SACEUR’s briefing af Rådet. Rådsmøde (amb.+1) den 11. maj 1999”, 12. maj 1999, pk. 139, j.nr.315.D.1, UM. Chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste Jørgen O. Hjorth kommenterede dog i embedsmandskredsen, at ”han havde svært ved at forstå, hvordan en sådan fejl kunne ske”.

539 Dette var et hovedargument for amerikanerne i bestræbelserne for at overbevise resten af verden om, at bombningen havde været en fejl. Ifølge den danske ambassade i Washington havde de kinesiske anklager vakt undren i Washington, hvor særligt Albright havde svært ved at forstå, hvordan kineserne kunne tro, at amerikanerne med forsæt ville foretage så aggressiv en handling imod dem, som den bevidste bombing af deres ambassade måtte karakteriseres som. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 665, ”Udenrigsminister Albright om Kosovo og andre udenrigspolitiske spørgsmål”, 28. maj 1999, pk. 142, j.nr.315.D.1, UM. Den 23. juni 1999 kunne amerikanerne i DANATO dog informere om, at ”Det var Washingtons opfattelse, at Kina reelt – omend ikke formelt eller offentligt – var indstillet på, at sagen herved var afsluttet [efter at den amerikanske viceudenrigsminister for politiske anliggender nyligt havde afgivet forklaring til kineserne].” Se indberetning, DANATO til UM nr. 2334, ”Kosovo: Amerikansk redegørelse til Kina vedr. fejlbombningen af den kinesiske ambassade i Beograd”, 23. juni 1999, pk. 42, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

540 Talbott 2002, *The Russia Hand*, s. 315.

bart følt et behov for at fastholde denne uholdbare påstand også i en privat samtale.)”⁵⁴¹

Også i Kosovoudvalgets embedsmandskreds var vurderingen af konsekvenserne af fejlbombningen, at NATO nu var ”sat tidsmæssigt tilbage”.⁵⁴²

Tilbage på sporet: Milošević giver efter for vestlig-russisk enighed

Ikke desto mindre kom det russiske forhandlingsudspil relativt hurtigt tilbage på skinner igen. Det skyldtes formodentlig, at Ruslands økonomiske interesse i at genoprette relativt normale relationer med Vesten alligevel til slut blev udslagsgivende.⁵⁴³ Hertil kom, at russerne længe havde været ved at tabe tålmodigheden med Milošević. Den danske ambassade i Paris berettede den 14. maj 1999, på baggrund af en samtale med en fransk ambassadør, at den franske præsident Jacques Chirac dagen inden havde mødtes med Jeltsin, og at Jeltsin ved denne lejlighed ”bl.a. [havde] karakteriseret sin jugoslaviske kollega [Milošević] med ord, som ambassadøren ikke fandt passende at gentage.”⁵⁴⁴

Efter konsultationer med Vesten blev det besluttet at sammensætte et forhandlingsteam bestående af Viktor Tjernomyrdin som repræsentant for Rusland, Strobe Talbott for NATO og den finske præsident Martti Ahtisaari for EU. Valget af Ahtisaari, der i sit syn på konflikten lå meget tæt på NATO-linjen, var et resultat af samtaler mellem blandt andet Tjernomyrdin, Gore, Albright og Talbott, hvor Tjernomyrdin tilsyneladende direkte havde efterspurgt en

541 Indberetning, amb. Moska til UM nr. 543, ”Kosovo: Samtale med Udenrigsminister Igor Ivanov”, 9. maj 1999, pk. 138, j.nr.315.D.1, UM.

542 Notat, STM, ”Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 10. maj 1999. Supplerende observationer” 10. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

543 Indberetning, DANATO til UM nr. 1814, ”Den politiske situation i Rusland efter Primakov”, 17. maj 1999, pk. 140, j.nr.315.D.1, UM.

544 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 561, ”Præsident Jacques Chiracs samtale med Boris Jeltsin”, 14. maj 1999, pk. 140, j.nr.315.D.1, UM.

hardliner til at fylde plads nummer tre i delegationen for at balancere den "good cop"-rolle, han selv havde tænkt sig at indtage.⁵⁴⁵

Gruppens første opgave var at indsnævre forskellene imellem Vestens og Ruslands syn på Kosovokrisen og på mulige løsningsmodeller. Hoveduenighederne omhandlede:

- Graden af tilbagetrækning af serbiske styrker fra Kosovo. NATO krævede i denne henseende alle tropper ud med mulighed for at 200-300 senere kunne vende tilbage.
- Tidspunktet for luftbombardementernes ophør. NATO ville først se beviser på Miloševićs efterlevelse.
- NATO's rolle i en implementeringsstyrke. NATO krævede at NATO's kommandostruktur blev anvendt pga. dårlige erfaringer med UNPROFOR.⁵⁴⁶
- Endelig spørgsmålet om hvorvidt en implementeringsstyrke, som skitseret ovenfor, ville føre til opdelingen af Kosovo med en russisk sektor i nord.⁵⁴⁷

Samtidig med forhandlingerne med russerne var amerikanerne gradvist ved at ændre mening med hensyn til indsættelse af landtropper i et fjendtligt miljø – altså invasion af Kosovo – ikke mindst under pres fra Storbritannien. Således kunne den danske ambassade i Washington den 21. maj 1999 rapportere, at den britiske udenrigsminister Cook i en samtale med den amerikanske udenrigsminister Albright i State Department havde fået presset Albright til at tilkendegive, at USA nu var parat til seriøst at overveje en sådan landoperation.⁵⁴⁸ Samtidig pressede ligeledes de to magtfulde senatorer Joe Biden (D) og John Warner (R) på for at skærpe administrationens linje på dette område, ikke mindst fordi "Alliancens eksistensberettigelse (Warner) og USA's rolle som

545 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 146.

546 Amerikansk insisteren på at enhver fredsbevarende styrke kom til at have en NATO-kjerne var ligeledes forankret i dette argument. Se f.eks. indberetning, amb. Washington til UM nr. 539, "Kosovo", 29. april 1999, pk. 137, j.nr.315.D.1, UM.

547 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 169-171.

548 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 631, "Kosovo: Landtropper", 21. maj 1999, pk. 141, j.nr.315.D.1, UM.

europæisk magt (Biden) stod på spil”⁵⁴⁹ Hertil kom, at den amerikanske strategi omkring landtropper i fjendtligt miljø generelt var sløret. Således kunne en kilde fortælle ambassaden i Washington, at amerikanerne ganske vist primært koncentrerede sig om at forberede en, i forhold til NATO’s tidligere planer, udvidet fredsbevarende styrke på omkring 50.000 mand, men at den amerikanske administration fandt, at en

”vis tvetydighed omkring NATO’s planer kunne være nyttigt. Dette ville man naturligvis ikke kunne sige offentligt. Administrationen måtte træde varsomt i forhold til Kongressen. Men det var ganske hensigtsmæssigt, hvis omtalte presse forlydender medvirker til at øge nervøsiteten i Beograd.”⁵⁵⁰

Hvis det var strategien, er der visse indikationer på, at den var succesfuld. Avisen *Newsweek* kunne således i juli 1999 citere flere højtstående amerikanske og russiske beslutningstagere, herunder den russiske udenrigsminister Ivanov, for at sige, at russerne i løbet af maj begyndte at tro på, at amerikanerne rent faktisk forberedte en landoperation i Kosovo, og at russerne videreformidlede denne frygt til Milošević.⁵⁵¹ Hertil kom, at G8-topmødet i Köln den 18.-20. juni nærmede sig, og at Jeltsin tilsyneladende ønskede Kosovokrisen lukket ned inden da.⁵⁵²

På den baggrund lykkedes det den 2. juni 1999 for Talbott, Ahsaari og Tjernomyrdin at nå til enighed om et fælles krav til Milošević. Rusland havde på dette tidspunkt givet efter på de

549 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 631, ”Kosovo: Landtropper”, 21. maj 1999, pk. 141, j.nr.315.D.1, UM.

550 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 657, ”Kosovo: Forhandlingssituationen”, 27. maj 1999, pk. 142, j.nr.315.D.1, UM.

551 Barry, John, ”NATO’s Game of Chicken”, *Newsweek*, 25. juli 1999. Se også Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 171.

552 Daalder og O’Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 172. Den danske ambassade i Moskva indrapporterede den 2. juni 1999, at Jeltsin ikke ville se sig i stand til at møde op i Köln hvis ikke Kosovokrisen først var blevet løst, og at russerne derfor kunne forventes at være meget opsatte på at udrede krisen inden da. Se indberetning, amb. Moskva til UM nr. 621, ”Kosovo - russiske synspunkter.”, 2. juni 1999, pk. 143, j.nr.315.D.1, UM.

for NATO mest centrale områder: at styrken ville have betydelig NATO-deltagelse (om end spørgsmålet om evt. russiske styrkers forhold til NATO-landenes blev udsat til senere), og at alle jugoslaviske og serbiske styrker skulle trækkes ud af Kosovo. Aftalen blev præsenteret for Milošević senere samme dag, hvor det ligeledes blev gjort ham klart, at den ikke var til forhandling. På denne baggrund gav Milošević efter og anbefalede det serbiske parlament at acceptere aftalen, hvilket skete den 3. juni med stemmetallet 136 for og 74 imod.⁵⁵³ Konflikten i Kosovo stod dermed overfor sin afslutning.

Den sidste planlægning af KFOR og krisen omkring Pristina Lufthavn

Næste skridt var formaliseringen af fredsaftalen igennem indgåelse af aftaler med de jugoslaviske/serbiske væbnede styrker. Dette skete med underskrivelsen af en militærteknisk aftale mellem Forbundsrepublikken Jugoslavien og NATO den 9. juni 1999 kl. 21.25.⁵⁵⁴ Dermed udestod primært at finde en løsning på spørgsmålet om evt. russisk deltagelse i KFOR.

Fra starten stod det klart, at Rusland ikke ville acceptere at sætte sine soldater direkte under NATO-kommando, mens man omvendt fra NATO's side frygtede, at man ved at tildele Rusland en separat zone i Kosovo, f.eks. i den nordlige del, ville bane vejen for en deling af Kosovo. Problemet tog en drejning den 11.-12. juni, da russiske styrker fra SFOR rykkede ind i Kosovo og satte sig i besiddelse af Pristina lufthavn. Det førte til debat på NATO-siden om et passende modsvar. Krisen kan deles i to. Den første krise den 11.-12. juni indtil forhandlinger mellem de britiske styrker og de russiske blev påbegyndt. Og den anden krise om, hvorvidt en aftale kunne nås og, ikke mindst, om hvorvidt russerne ville respektere Rumæ-

553 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 172-174. NATO-rådet blev ligeledes informeret om denne udvikling den 3. juni 1999. Se indberetning, DANATO til UM nr. 2059, "Kosovo: Rådsmøde dags aften med viceudenrigsminister Talbott", 3. juni 1999, pk. 143, j.nr.315.D.1, UM.

554 Notat, STM, "Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 10. juni 1999. Supplerende observationer", 10. juni 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. Se også Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 175.

niens og Bulgariens afslag på brug af luftrum i forbindelse med russiske planer om at sende forstærkninger til styrken i Pristina lufthavn. Mest kendt i offentligheden er utvivlsomt den højspændte meningsudveksling imellem SACEUR Wesley Clark og den britiske general Mike Jackson, der havde kommandoen over KFOR og dermed over NATO-styrken i nærheden af lufthavnen under den første del af krisen. Her skal Jackson have afvist en ordre fra Clark om at bruge helikoptere til at blokere landingsbanen og derigennem nægte de russiske styrker i lufthavnen forstærkninger med ordene "I'm not going to start World War III."⁵⁵⁵ Episoden er omdiskuteret. Blair skriver i sine erindringer, at han personligt ringede til Jackson og bad ham om at ignorere Clarks ordre, og at han ikke tør tænke på, hvad der kunne være sket, hvis han ikke havde givet Jackson denne instruktion.⁵⁵⁶ Albright skriver, at episoden åbnede op for muligheden for "dødsensfarlige fejlvurderinger".⁵⁵⁷ Viceudenrigsminister Strobe Talbotts erindringer fremstiller ligeledes Pristina lufthavnsepisoden som den potentielt værste krise med russerne i flere år, og at den, selvom den måske ikke havde potentiale til atomkrig, kunne ødelægge ethvert russisk-vestligt samarbejde om Kosovo.⁵⁵⁸ Omvendt skriver Clinton i sine erindringer, at han forstod Clarks frustrationer, men at han altid vidste, at "we weren't on the verge of World War III", og at episoden blot var et udtryk for Jeltsins indenrigspolitiske forsøg på at håndtere de russiske nationalister.⁵⁵⁹ I forskningslitteraturen nedtoner Daalder og O'Hanlon generelt episoden og hælder dermed i Clintons retning. Således pointerer de, at NATO-systemet er indrettet til at håndtere den slags uoverensstemmelser på tværs af nationaliteter specifikt

555 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 176.

556 Blair 2010, *A Journey*, s. 242-243.

557 Albright og Woodward 2003, *Madam Secretary*, s. 445.

558 Talbott 2002, *The Russia Hand*, s. 346-348.

559 Clinton 2004, *My Life*, s. 859.

ved at sende beslutningen opad i systemet, og at dette i realiteten var, hvad Jackson gjorde.⁵⁶⁰

Hvad kan vi tilføje fra de danske kilder? Ikke så meget om den første del af krisen, der skete relativt pludseligt. De danske kilder tilføjer derimod visse detaljer om den anden del af krisen. En indberetning fra ambassaden i London den 18. juni 1999 understreger: "Det ultimative mål for UK var at undgå oprettelsen af en russisk sektor."⁵⁶¹ En pludselig russisk tilstedeværelse i det nordlige Kosovo kunne gøre det vanskeligt at undgå en sådan sektor, og episoden rummede derfor et vist konfliktpotentiale. Samtidig fandt den danske ambassade i Moskva imidlertid ikke stor grund til bekymring. I en indberetning fra den 15. juni 1999 nedtonedes betydningen af episoden,⁵⁶² og i en indberetning fra den 16. juni 1999 blev episoden beskrevet som et udtryk for magtkampe mellem de russiske generaler på den ene side og det russiske udenrigsministerium på den anden. Denne magtkamp skulle i løbet af den 15. juni have resulteret i, at Jeltsin havde slået fast, at koordination af spørgsmål omhandlende Kosovo skulle forestås af udenrigsminister Ivanov og det russiske udenrigsministerium.⁵⁶³

Indberetningerne fra NATO fra samme periode er dog en anelse mere anspændte. Af indberetningen fra den 15. juni 1999 fremgår, at flere NATO-lande frygtede, at det russiske militær havde sin egen dagsorden med hensyn til at skabe et *fait accompli* i Kosovo. Generalsekretær Solana tilføjede hertil, at man "overfor offentligheden skulle fortsætte med at nedspille betydningen af det russiske

560 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 176. Muligheden for at bremse operationen ved at bringe et britisk national veto ind nævnes ligeledes i general Mike Jacksons egen redegørelse for episoden. Se Jackson 2016, *Command of Kosovo Force 1999*, s. 46-48.

561 Indberetning, amb. London til UM nr. 656, "Kosovo", 18. juni 1999, pk. 147, j.nr.315.D.1, UM.

562 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 648, "Kosovo: De russiske tropper i Pristinas lufthavn", 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM. Ligeledes en indberetning fra den danske ambassade i Paris nedtonede betydningen af episoden. Se indberetning, amb. Paris til UM nr. 491, "Kosovo: Fransk vurdering af den seneste udvikling samt af perspektiverne for den civile implementering af fredsftalten", 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

563 Indberetning, amb. Moskva til UM nr. 663, "Kosovo: Viceudenrigsminister Talbotts seneste besøg i Moskva", 16. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

kontingents tilstedeværelse i Pristina lufthavn.”⁵⁶⁴ Russerne havde allerede nu forsyningsproblemer og det var, ifølge generalsekretæren, nu centralt, at NATO formåede at holde de russiske styrker fast i Pristina lufthavn indtil den 20. juni 1999. Kunne NATO det, ville franske styrker være på plads i den franske zone i nord-Kosovo. Derefter ville det være ”vanskeligt for Moskva at opretholde kravet om etablering af en russisk zone i det nordlige Kosovo.”⁵⁶⁵ Rumænien og Bulgarien havde her spillet en central rolle ved at nægte overflyvningstilladelser til russiske fly med forstærkninger. Indberetningen sluttede imidlertid med den let dystre bemærkning: ”Et spørgsmål om, hvad NATO ville gøre, hvis Rusland alligevel gennemførte de planlagte troppetransporter, forblev ubesvaret.”⁵⁶⁶

Endelig giver indberetningerne fra den danske ambassade i Washington og fra den danske NATO-repræsentation et billede af en amerikansk supermagt, der mest var interesseret i at ordne situationen bilateralt med Rusland. Den 11. juni 1999 kunne ambassaden i Washington således indberette, at viceudenrigsminister Strobe Talbott var taget til Moskva for at løse problemet, og at hans karriere formodentlig afhang af disse forhandlinger.⁵⁶⁷ Den 15. juni 1999 kunne ambassaden indberette, at forhandlingerne lokalt mellem KFOR og russerne gik godt, og at Clinton og Jeltsin diskuterede sagen direkte.⁵⁶⁸ Og så endelig den 18. juni kunne NATO-repræsentationen i to omgange meddele, at amerikanerne i Helsinki havde forhandlet en aftale med russerne på plads, hvormed russerne ikke fik deres egen sektor. Forløbet skabte en vis misstemning i NATO. Således havde amerikanerne pga. disse forhandlinger været nødt til at melde afbud til et møde imellem NATO's udenrigs- og forsvarsministre, hvilket førte til at de franske og de tyske ministre

564 Indberetning, DANATO til UM nr. 2221, ”Kosovo: Rådsfrokost d.d”, 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

565 Indberetning, DANATO til UM nr. 2221, ”Kosovo: Rådsfrokost d.d”, 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

566 Indberetning, DANATO til UM nr. 2221, ”Kosovo: Rådsfrokost d.d”, 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

567 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 700, ”Kosovo”, 11. juni 1999, pk. 145, j.nr.315.D.1, UM.

568 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 709, ”Kosovo”, 15. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

boykottede mødet.⁵⁶⁹ Tyskerne beklagede sig ligeledes over den meget unilaterale amerikanske tilgang til forhandlingerne med russerne,⁵⁷⁰ hvilket dog ikke forhindrede NATO-enighed om efterfølgende at endossere forhandlingsresultatet.

På baggrund af ovenstående er det stadig ikke helt klart, hvor tæt krisen var på at løbe af sporet. Men et scenarie, hvor utilsigtede hændelser ledte til en lokal konfrontation af stor skade for det russisk-vestlige samarbejde om Kosovo – som beskrevet af Talbott – synes nok trods alt mere sandsynligt end en større konflikt mellem Rusland og NATO.

Det var på baggrund af denne internationale udvikling at danske politikere gradvist måtte forholde sig til eventuelle danske landtropper i Kosovo. En sådan analyse af de danske overvejelser om brug af landtropper i Kosovo bør generelt deles op i to overordnede problematikker, der både i militær og i politisk forstand er af fundamentalt forskellig karakter: En operation med brug af landtropper kunne således være af fredsbevarende karakter på baggrund af et klart FN-mandat med accept fra konfliktens parter (en opdateret version af den tidligere omtalte option A). Dette var i høj grad tilfældet med KFOR, også selvom den serbiske accept var påtvunget af NATO. Men en operation kunne også forestilles uden klart FN-mandat og uden parternes accept (den tidligere omtalte option B). I så fald kunne operationen i yderste konsekvens munde ud i regulær landkrig imod serbiske styrker i og evt. også udenfor Kosovo. Dette scenarie blev aldrig til virkelighed, men blev igenem krisen overvejet fra både internationalt og dansk hold.⁵⁷¹ I det følgende vil først de danske overvejelser for deltagelse i en evt. landoperation i og omkring Kosovo uden parternes accept og uden klart FN-mandat blive behandlet. Dernæst følger en behandling af

569 Indberetning, DANATO til UM nr. 2291, "Kosovo: Rådsmøde d.d. kl. 15.00", 18. juni 1999, pk. 147, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 2297, "Kosovo: Fælles NATO udenrigs- og forsvarsministermøde den 18. juni 1999", 18. juni 1999, pk. 147, j.nr.315.D.1, UM.

570 Indberetning, amb. Bonn til UM nr. 658, "Kosovo: Fælles NATO udenrigs- og forsvarsministermøde", 17. juni 1999, pk. 146, j.nr.315.D.1, UM.

571 Herudover kom desuden muligheden for optioner der faldt indenfor spektret imellem disse to ekstremer.

processen op til vedtagelsen af det langt mindre kontroversielle danske bidrag til KFOR.

Danske landtropper i Kosovo uden parternes accept og uden klart FN-mandat

NATO-planer om indgreb i et fjendtligt miljø uden parternes accept havde, som nævnt, eksisteret siden sommeren 1998 (se kapitel 4). Det nye i udviklingen i april og maj 1999 var derfor, at udførelsen af disse gamle planer i stigende grad fremstod som en realistisk mulighed. Den danske stilling til denne udvikling er beskrevet af Svendsen og Halskov, der i *Et land i krig* skriver, at Forsvaret et par uger inde i bombekampagnen af forsvarsminister Hans Hækkerup blev anmodet om at forberede en plan for dansk deltagelse i en egentlig landinvasion af Kosovo. Planen indebar, ifølge Svendsen og Halskov, at Forsvaret ville få en mulighed for at vise sit værd, og den blev indledningsvis modtaget med sympati af særligt visse af Forsvarets yngre officerer, indtil det gik op for dem, hvor langt det danske forsvar reelt var fra at kunne løfte opgaven.⁵⁷² Men hvad siger arkiverne? Var det danske forsvar på vej ind i en blodig landkrig i Kosovo?

Tidsmæssigt spores de første forberedelser af Den Danske Internationale Brigade (DIB'en) til indsættelse i Kosovo lidt længere tilbage end Svendsens og Halskovs bud på omkring midt-april (slut-marts plus et par uger). Således fremgår det af et notat fra Forsvarskommandoen af 26. marts 1999, at chefen for den danske forsvarstab Ove Høegh-Guldberg Hoff den 24. marts 1999 havde anmodet om at iværksætte planlægningsarbejde i forbindelse med mulige yderligere danske styrkebidrag til operationen i Kosovo:

"I forlængelse heraf blev SOK [Søværnets Operative Kommando] og FTK [Flyvertaktisk Kommando] anmodet om at redegøre for mulighederne for at deployere respektive Reaktionsstyrkebi-

⁵⁷² Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 63-65.

drag. HOK [Hærens Operative Kommando] blev tilsvarende anmodet om at redegøre for mulighederne for at deployere hele eller dele af DIB, idet der i relation til materiel skulle tages udgangspunkt i en 'Artikel 5'-operation."⁵⁷³

Udsendelse af hele DIB ville kunne opretholdes i seks måneder, hvilket Danmark også havde meddelt NATO i sin seneste forsvarsplanlægningsmæssige indberetning til NATO af 1998 (den såkaldte DPQ-besvarelse).⁵⁷⁴ Skulle hele DIB'en udsendes slog allerede notatet af 26. marts dog fast, at hæren i otte uger op til udsendelsen intet andet ville kunne foretage sig, at hærens uddannelseskapacitet i seks måneder ville være begrænsede og, at konsekvenserne heraf ville kunne spores i hærens enheder i de kommende år.⁵⁷⁵

Betegnelsen 'artikel 5'-operation går igen i et senere notat, ligeledes fra Forsvarskommandoen, hvor det blev påpeget, at "Tab skal som udgangspunkt altid minimeres. Artikel 5 operationer kan til en vis grad opfattes som eksistenskamp, hvorfor tab og ødelæggelser må accepteres." Det betød konkret, at det kunne forsvares, at stille mindre krav til materiel, når enheder blev klargjort til udsendelse.⁵⁷⁶

Disse forberedelser blev den 4. april 1999 mere konkrete. Således kan det læses i en besked fra Forsvarsministeriet til Forsvarskommandoen at FM – formodentlig forsvarsministeren – netop havde bestilt notater udarbejdet om mulige landoperationer i Kosovo med frist samme aften. Anledningen var at:

"[der] Søndag d. 5 ds. kl. 1100 [skulle] afholdes et ministermøde ledet af statsministeren på Marienborg. På mødet skal Kosovo drøftes. Det forud-

573 Notat, FKO, "Notat om mulige danske Reaktionsstyrkebidrag i relation til krisen i Kosovo", 26. marts 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

574 Notat, FKO, "Notat vedrørende forpligtelser i relation til DIB indsættelse i internationale operationer", 10. maj 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

575 Notat, FKO, "Notat om mulige danske Reaktionsstyrkebidrag i relation til krisen i Kosovo", 26. marts 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

576 Notat, FKO, "Notat vedrørende forpligtelser i relation til DIB indsættelse i internationale operationer", 10. maj 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

ses, at dansk politik og foranstaltninger i forhold til krisen vil blive revurderet.”⁵⁷⁷

Et særligt detaljeret notat herom er netop dateret til den 4. april 1999⁵⁷⁸ – et notat der desuden i en noget revideret og udvidet udgave den 13. april 1999 blev forelagt det centrale, netop nedsatte, tværministerielle Kosovoudvalg (embedsmænd).⁵⁷⁹ Notatet er interessant af flere årsager. For det første, fordi det afspejlede en mærkbar forværring i Forsvarsministeriets syn på Milošević og på muligheden for nogensinde at slutte en varig fred med ham. Det startede således ud med at konstatere, at ”Milosevic og Serbien er kernen i problemerne på Balkan”,⁵⁸⁰ og at både Makedonien, Albanien og Montenegro kunne være næste skridt for serbisk aggression. Det overordnede mål måtte derfor være at sikre, at ”Kosovo bliver den sidste i rækken af katastrofer.”⁵⁸¹ Men hvordan sikrede man så det? Notatet pegede her på, at den eneste måde Vesten kunne forhindre fremtidige katastrofer på linje med Kosovo var ved at angribe Serbiens *muligheder* for at sprede død og ødelæggelse. Et væsentligt element i sådan strategi, fortsatte notatet, var ”det serbiske militær og politi, der må og skal degraderes.”⁵⁸²

Det danske forsvar var altså på dette tidspunkt reelt begyndt at betragte ødelæggelsen af den serbiske hær som et mål i sig selv – og altså ikke blot et middel til at beskytte Kosovos fordrevne eller til at tvinge Milošević til forhandlingsbordet. Dette måls klare selvstændige værdi blev yderligere understreget til sidst i notatet,

577 Besked, FMN til FKO, ”Kosovo”, 4. april 1999, dok.nr. 277, j.nr.9903928, VFK.

578 Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 4. april 1999, dok.nr. 1054, j.nr.5410-28, STM.

579 Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 13. april 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. De her udvalgte citater fra 4. april-dokumentet var bibeholdt.

580 Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 4. april 1999, dok.nr. 1054, j.nr.5410-28, STM.

581 Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 4. april 1999, dok.nr. 1054, j.nr.5410-28, STM.

582 Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 4. april 1999, dok.nr. 1054, j.nr.5410-28, STM.

hvor mulighederne for en tidlig *succesfuld* luftkampagne blev diskuteret i decideret negative vendinger:

”Det kan imidlertid ikke udelukkes, at fortsatte luftbombardamenter vil kunne føre til en eller anden form for løsning i relation til Kosovo, men problemet vil være, at en (for) betydelig del af det serbiske magtapparat vil være intakt, hvilket på længere sigt vil kunne underminere både den opnåede Kosovo-løsning og true andre lande og områder i regionen. Der efterlades med andre ord en europæisk Saddam.”

Derfor måtte model to (landkrig) forberedes ”for at opretholde presset og for at degradere det serbiske militær og politi.”⁵⁸³

Ønskede regeringen fra dansk side at føre en sådan landoperation ud i livet, ville Forsvaret kunne bidrage med en lang række enheder fra alle værn, ikke mindst dele af DIB'en. Som også påpeget af Svendsen og Halskov viste DIB'en sig imidlertid, efter længere analyser internt i Forsvaret, at være i relativt ringe forfatning.⁵⁸⁴ I en notits af 17. maj 1999 om DIB'ens beredskabsniveau konkluderede man:

”Det kan som udgangspunkt konstateres, at det ikke inden for en overskuelig periode vil være muligt at udsende hele DIB til en international operation. Opstilling og udsendelse af hele DIB er forbundet med en række materiel-, personel- og uddannelsesmæssige problemer, der vil kræve

⁵⁸³ Notat, FMN, ”Situationen og perspektiver for den militære udvikling på Balkan samt mulige løsninger”, 13. april 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

⁵⁸⁴ Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 65.

såvel tid som ekstraordinære økonomiske tiltag
for at afhjælpe.”⁵⁸⁵

Det stillede Forsvaret overfor et væsentligt problem, med hensyn til at matche politiske forventninger til DIB'en med realiteterne, midt i forhandlingerne om et nyt forsvarsforlig:

”Fra politisk hold kan der være en forventning om, at DIB er klar til udsendelse i en international operation, herunder fx i forbindelse med Kosovo. I lyset af de igangværende forhandlinger om forsvarsforliget vurderes det imidlertid at være et yderst uheldigt tidspunkt at stille spørgsmålstegn ved DIB'en. Men der synes at være en række gode grunde til ved først kommende lejlighed at revurdere DIB'en som helhed, herunder i forhold til den aktuelle status samt indvundne erfaringer gennem de seneste 5 år.”⁵⁸⁶

Under alle omstændigheder er der ikke meget, der tyder på, at det politiske niveau, i helt samme grad som notatet fra Forsvarsministeriet af 4. april 1999, havde gjort degraderingen af den serbiske hær til en hovedprioritet i sig selv. Således opsummerede et senere notat fra Forsvarsministeriet af 22. april 1999, stilet direkte til Hans Hækkerup, tre scenarier for indsættelse af landtropper i Kosovo:

- 1: Indsættelse af styrke efter fredsaftale.
- 2: Indsættelse af styrke efter våbenhvile.
- 3: Indsættelse af styrke for at påtvinge Serbien de af det internationale samfund opstillede krav.

Forberedelserne af scenarie 3 med hensyn til mulige deltagende enheder fra det danske forsvar var ikke i væsentlig grad ander-

⁵⁸⁵ Notits, 1. kt., FMN, ”Beredskabet ved DIB”, 17. maj 1999, dok.nr. 207, j.nr.99-162-16, FMN.

⁵⁸⁶ Notits, 1. kt., FMN, ”Beredskabet ved DIB”, 17. maj 1999, dok.nr. 207, j.nr.99-162-16, FMN.

ledes fra 13. april-notatet. Derimod fremstod scenarie 3 nu klart som ”worst-case’-opgaven i dette kompleks.”⁵⁸⁷ Ideen om gennem en mere langstrakt intervention at sikre degraderingen af den serbiske hær syntes forladt. Samtidig fremgik det også af materialet fra slut april, at man i Forsvaret var sig bevidst omfanget af den opgave som scenarie 3 (også omtalt som model C) ville have.⁵⁸⁸ Således fremgår det af en intern e-mailkorrespondance mellem officerer involveret i planlægningen af disse scenarier, at det var vigtigt at gøre klart, at der med DIB var tale om 4000-5000 mand (som kun kunne udsendes i seks måneder), og at mens model A og B kunne sammenlignes i intensitet med henholdsvis SFOR og IFOR i Bosnien så var ”Model C er ’Den Totalen Krieg.’”⁵⁸⁹ Af samme grund sporede ligeledes klare betæneligheder ved model C/ model 3, og ønsker om at finde mindre alternative bidrag. Som samme officer udtrykte det: ”Vi hænger hurtigt i dyndet, hvis hele DIP skal i krig.”⁵⁹⁰

Spørgsmålet om landtropper optog ligeledes statsministeren. I en samtale med udenrigsministeren den 19. april 1999, der oprindeligt udsprang af et ønske om at afvise anmodningen om en korvet til NATO’s maritime aktioner (se også kapitel 7), skal statsministeren have konkluderet:

”Endelig måtte det være klart, at Statsministeren og Udenrigsministeren – og dermed de to partier – måtte stå sammen om at bære beslutningen igennem, når der på et tidspunkt kom en mere relevant anmodning – dvs. også om landtrop-

587 Notat, FMN, ”Opgaveanalyse vedrørende grundlag for senere overvejelser om eventuel beslutning om et dansk militært bidrag til en eventuel landoperation i Kosovo”, 22. april 1999, ks. 156, Hans Hækkerup Arkiv, ABA. Opgaven, bemærkedes det, ville desuden være at betragte som en artikel V-operation, men ”out of area”.

588 Scenarie 1, 2 og 3 blev til tider betegnet som model A, B og C.

589 E-mail, Forsvaret, ”SV: Notat om mulighederne for [ord mangler]”, 27. april 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

590 E-mail, Forsvaret, ”SV: Notat om mulighederne for [ord mangler]”, 27. april 1999, dok.nr. 22, j.nr.9904818, VFK.

per. Udenrigsministeren erklærede sig helt enig heri.”⁵⁹¹

Spørgsmålet er så, hvad statsministeren mente med landtropper, altså om der var tale om scenarie 1, 2 eller 3? Det lader sig ikke endegyldigt besvare på baggrund af materialet. Det har heller ikke været muligt at spørge Poul Nyrup Rasmussen, der har afvist at lade sig interviewe til udredningen. Det kan dog konstateres, at mødet fandt sted sideløbende med overvejelserne om dansk deltagelse i scenarie 3 operationer, og det kan i hvert fald overvejes om f.eks. scenarie 1 landtropper egentlig ville være kontroversielle nok til at nødvendiggøre ovenstående ”musketer-ed”.

Hvad end statsministerens holdning var overfor udenrigsministeren den 19. april, så blev det understreget i et talepapir til statsministerens til brug for orienteringen af regeringen ved regeringens temadrøftelser om Kosovo den 28. april 1999, at han ikke støttede landtropper ”hvis vi skulle kæmpe os vej gennem Kosovo’s dale”, både af hensyn til civilbefolkningen og fordi ”vores egne tab vil være uacceptable”.⁵⁹²

Regeringen diskuterede aldrig disse tidlige konkrete planer med Folketinget eller Det Udenrigspolitiske Nævn. Dog svarede udenrigsministeren allerede den 3. april 1999 i Det Udenrigspolitiske Nævn på spørgsmål om mulig indsættelse af landtropper direkte imod Milošević (scenarie 3), at ”man [ikke] skulle udelukke noget som helst. Situationen udviklede sig dynamisk. Indsættelse af landtropper ville tage lang tid. Det var ikke nyttigt at gå ind i denne diskussion her og nu.”⁵⁹³ Lidt hårdere udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen sig til Ritzau d. 13. april 1999. Direkte ad-

591 Notat, STM, ”Samtale mellem STM og UM d.d.”, 19. april 1999, dok.nr. 378, j.nr.5410-28, STM.

592 Papiret er ikke underskrevet af statsministeren selv. Talepapiret, der er udarbejdet af Statsministeriet, omtaler imidlertid indledningsvis at regeringen nu vil blive præsenteret for oplysninger af ”jeg selv, udenrigsministeren og forsvarsministeren”, hvorfor en anden bruger end statsministeren forekommer usandsynlig. Se talepapir, STM, ”Kosovo: Regeringens temadrøftelse den 28. april 1999”, dok.nr. 814, j.nr.5410-28, STM.

593 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn lørdag den 3. april 1999 kl. 12.00”, 3. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

spurgt om tidshorisonten for indsættelse af landtropper i Kosovo svarede Nyrup Rasmussen:

"Det eksakte tidspunkt kan ingen sige noget om. Men vi er nu ovre i den diskussionsfase, hvor det gradvist indkredses, i hvilken situation tropper skal indsættes. Men Milosevic skal selvfølgelig være klar over, at på et tidspunkt, når luftkampagnen har slidt hans tropper ned - så kommer vi med landtropper, sagde Poul Nyrup Rasmussen."⁵⁹⁴

Denne formulering synes at placere Nyrup et sted imellem scenarie 2 og scenarie 3, idet det ikke fremgår af Nyrup Rasmussens udtalelser til *Ritzau*, hvorvidt Milošević da implicit ville være tvunget til at indgå våbenhvile med NATO. Statsministeren nedtonede dog sit synspunkt allerede dagen efter i Det Udenrigspolitiske Nævn, og han svarede på et lignende spørgsmål, at regeringen fandt en beslutning om indsættelse af landtropper direkte imod Milošević uforvarlig netop nu, og at NATO-landene måtte tage diskussionen i NATO, når det blev relevant.⁵⁹⁵ Det tætteste den danske regering kom på at melde offentlig ud om landtropper, direkte specificeret, i et fjendtligt miljø findes i talepunkterne til den danske udenrigsministers deltagelse i en pressemiddag i Bruxelles den 30. maj 1999 – altså omkring det tidspunkt, hvor der for alvor var skred i den amerikanske holdning til spørgsmålet. Heri hed det: "At present, deployment of a ground force in a non-permissive environment is not an option, but nobody knows what the future might bring."⁵⁹⁶

Samlet kan det konstateres, at de danske myndigheder i marts-april 1999 handlede relativt proaktivt med hensyn til forberedelse af landtropper, også til scenarie 3 indsættelse. Dette skete på

594 "Nyrup åbner for landtropper før fredsftale", *Ritzaus Bureau*, 13. april 1999.

595 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 14. april 1999 kl. 10.00", 14. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

596 Talepunkter, N.6 og N.2, UM til udenrigsministeren, "Udkast til stikord til udenrigsministerens pressemiddag den 30. maj 1999 i Bruxelles i Rådet (Udenrigsministre) Kosovo", 28. maj 1999, pk. 142, j.nr.315.D.1, UM.

et tidspunkt, hvor stort set kun Blair talte for landtropper uden fredsslutning, og hvor amerikanerne, såvel som hovedparten af de resterende NATO-lande, endnu kategorisk afviste en sådan mulighed.⁵⁹⁷ Eftersom 'scenarie 3'-indsættelse af landtropper ville være utænkeligt uden amerikansk deltagelse, vidner den danske planlægning om, at den danske regering allerede i april 1999 var bevidst om, at den amerikanske holdning kunne skifte over tid, også selvom statsministeren på Washingtonstopmødet afviste landtropper i 'scenarie 3'-forstand. Som det havde været tilfældet med luftangreb uden FN-mandat var holdningen i Statsministeriet – muligvis i modsætning til Forsvarsministeriet – ikke entusiastisk med hensyn til landtropper i fjendtligt miljø. Var Statsministeriet momentant på vej til at gøre sig sådanne overvejelser, så var det ligesom med luftangrebene, af nød snarere end af egen drift.

Det danske bidrag til KFOR med FN-mandat og med parternes accept

Hvornår fanger bordet?

Planer for indsættelse af en fredsbevarende styrke med FN-mandat og med parternes accept efter indgåelse af en fredsaftale eller en våbenhvile strækker sig tilbage til sommeren 1998 (se kapitel 4). Modsat planerne for de ikke-inviterede styrker blev disse planer imidlertid i langt højere grad betragtet som en realistisk mulighed længe inden april-maj 1999. I forhold til sommeren 1998's oprindelige planer, stod det dog hurtigt klart, også på dansk side, at en sådan operation, nu efter foråret 1999's dramatiske udvikling, ville kræve flere tropper end først antaget. I stedet for de 28.000 mand forudset i sommeren 1998, regnede NATO nu med et behov på 50.000 mand.⁵⁹⁸ Dermed øgedes presset på Danmark med hen-

⁵⁹⁷ Indberetning, DANATO til UM nr. 1241, "Kosovo: UM-frokosten den 12. ds.", 12. april 1999, pk. 132, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 334, "Udviklingen i Kosovo", 20. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM; indberetning, amb. London til UM nr. 408, "NATO-topmødet i Washington den 23.-25. april 1999. Britiske synspunkter", 22. april 1999, pk. 134, j.nr.315.D.1, UM.

⁵⁹⁸ Notat, STM, "Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 17. maj 1999. Supplerende observationer", 17. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

syn til at stille et betydeligt bidrag. I statsministerens talepapir til regeringens temadrøftelser om Kosovo den 28. april 1999 blev det understreget, at "Det har hele tiden været meningen at indsætte landtropper for at sikre kosovoalbarnes hjemvenden."⁵⁹⁹ For at foregribe spørgsmålet om, hvorfor en KFOR styrke så ikke allerede nu blev klargjort, lød at i talepapiret:

"Der er mange grunde hertil. En meget simpel er økonomi – vi taler milliardbeløb, formodentlig også i dansk sammenhæng. Et andet er at vi faktisk ikke ved, hvad det er for en styrke, vi skal sammensætte. Et tredje, at opstilling af en stor styrke nu i sig selv kan kuldsejle de – indrømmet små – chancer, vi har for at få Rusland engageret i en fredsproces."⁶⁰⁰

Ifølge en indberetning fra den danske NATO-repræsentation fra 11. maj 1999 kunne den tidligere operationsplan fra februar 1999 (OPLAN 10413) i revideret form udgøre grundlaget for uformelle forberedelser med hensyn til styrken (styrkegenerering).⁶⁰¹ Den 26. maj 1999 kunne NATO-repræsentationen endelig melde, at opdateringen af OPLAN 10413 var godkendt.⁶⁰² Dermed var det tid for de nationale regeringer til at melde ind med konkrete styrkebidrag.

De afgørende danske møder i forbindelse med KFOR fandt sted i Regeringens Sikkerhedsudvalg og i Kosovoudvalgets ministerkreds begge den 28. maj 1999. Formålet med møderne var at afklare den danske holdning inden NATO's uformelle styrkegenereringskonference den 1. juni 1999. På mødet i Kosovoudvalgets ministerkreds nåede regeringen frem til, at det oprindeligt tænkte danske bidrag - den spejderenhed på ca. 180 mand, der allerede

599 Talepapir, STM, "Kosovo: Regeringens temadrøftelse den 28. april 1999", dok.nr. 814, j.nr.5410-28, STM.

600 Talepapir, STM, "Kosovo: Regeringens temadrøftelse den 28. april 1999", dok.nr. 814, j.nr.5410-28, STM.

601 Indberetning, DANATO til FMN nr. 1919, "Kosovo situationen i området: Rådsmøde den 14. maj 1999", 11. maj 1999, pk. 28, j.nr.119.K.65, UM.

602 Indberetning, DANATO til UM nr. 1929, "Kosovo – Den generelle situation: Rådsmøde den 26. maj 1999", 26. maj 1999, pk. 29, j.nr.119.K.65, UM.

i april var blevet overført til AFOR – ikke længere udgjorde et tilstrækkeligt dansk bidrag. Derfor besluttede regeringen at forpligte sig til at bidrage til KFOR med en bataljon.⁶⁰³ Som konsekvens heraf bemyndigede Forsvarsministeriet senere samme dag Forsvarskommandoen til på NATO's styrkegenereringskonference den 1. juni 1999 "at tilkendegive, at Danmark overvejer at bidrage til en implementeringsstyrke ifm. Kosovo (KFOR) med en styrke af bataljons værdi".⁶⁰⁴ Det Udenrigspolitiske Nævn blev imidlertid først informeret om denne udvikling på møderne den 2. juni 1999 og den 7. juni 1999 dvs. *efter* det danske udspil til NATO.⁶⁰⁵ Igen synes der at eksistere et lidt forskelligt syn på styrkegenereringens bindende/ikke-bindende karakter på tværs af myndigheder. Således oplyste Forsvarskommandoen den 27. maj 1999 på møde i Kosovoudvalgets embedsmandskreds, at styrkegenereringskonferencen den 1. juni 1999 var lidt atypisk: "Normalt defineres opgaven først, hvorefter der meldes styrker ind. Denne gang er opgaven ikke defineret, og tilmeldingerne af styrkebidrag derfor heller ikke så bindende."⁶⁰⁶

Formuleringen af særligt betragtningen "ikke så bindende" blotlægger den komplicerede situation med hensyn til at afgøre, hvornår en tilbagemelding til NATO kan siges at være forpligtende. Situationen fremstår imidlertid anderledes, hvis vi i stedet tager udgangspunkt i Statsministeriets vurdering. Således hedder det her i et notat til statsministeren til brug ved regeringens møde den 28. maj 1999 i Regeringens Sikkerhedsudvalg: "Styrkegenere-

603 Notat, STM, "Beslutningsreferat fra mødet fredag den 28. maj 1999 kl. 16.30 i Kosovo-udvalget – ministerkredsen", 29. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

604 Telefax, FMN til FKO, 28. maj 1999, dok.nr. 97, j.nr.99-162-16, FMN.

605 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 2. juni 1999 kl. 12.00", 2. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

606 Notat, STM, "Møde i Kosovoudvalget – embedsmandskredsen, den 27. maj 1999. Supplerende observationer", 27. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

ringskonferencen tirsdag morgen [den 1. juni 1999] er i princippet helt uformelt og uforpligtende. I praksis fanger bordet.”⁶⁰⁷

Der var altså ifølge Statsministeriets egen tolkning af situationen tale om en bindende beslutning om at forpligte Danmark til at levere en bataljon til KFOR. Den danske beslutningsproces op til vedtagelsen af KFOR kan opsummeres i figur 5:

Figur 5 Dansk beslutningstagen og NATO's styrkegenereringsproces med hensyn til KFOR i 1999

Fase	Anmodning	Modtagelse	Dansk accept eller besvarelse
1	Juni 1998-maj 1999: Forberedelse af NATO landtroppebidrag til AFOR og KFOR. Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget inddrages løbende		
2	Anmodning om udmelding vedr. dansk bidrag til KFOR på uformel styrkegenereringskonference den 1. juni	Danmark modtog senest pr. 25. maj dato for mødet (først sat til den 31. maj og siden ændret til den 1. juni), og modtog ved samme lejlighed det SOR-dokument (Status of Requirement) der skulle ligge til grund for mødet ⁶⁰⁸	Dansk beslutning om at stille med en bataljon tages den 28. maj 1999 og videreformidles til NATO på styrkegenereringskonferencen den 1. juni 1999 ⁶⁰⁹
3			Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. og den 7. juni 1999. Dernæst formel tilkendegivelse af bataljon-bidrag overfor NATO ⁶¹⁰
			Behandling af B 148 den 16.-17. juni 1999 ⁶¹¹

607 Notat, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

608 Notat, FKO, "SOR ver. 16 SACEUR OPLAN 10413", 26. maj 1999, dok.nr. 32, j.nr.9904818,VFK.

609 Notat, STM, "Beslutningsreferat fra mødet fredag den 28. maj 1999 kl. 16.30 i Kosovo-udvalget – ministerkredsen", 29. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM; Notat, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM; Notits, 1. kt., FMN, "Notits om Force Generation Conference for KFOR", 4. juni 1999, dok.nr. 204, j.nr.99-162-16, FMN.

610 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 2. juni 1999 kl. 12.00", 2. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM; Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

611 Folketinget 1999, "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

Hvorfor bidrog Danmark til KFOR? Som det var tilfældet med analysen af argumenterne bag B 4 af 7.-8. oktober 1998 (se kapitel 5) vil det følgende afsnit nu fokusere på argumenterne for B 148 af 17. juni 1999 brugt offentligt og bag lukkede døre. Det skal bemærkes, at kildegrundlaget ikke tillader en helt lige så detaljeret sammenligning, som det var muligt at gennemføre for B 4, idet der ikke i materialet foreligger et statsministerielt notat, der i samme detaljegrad som f.eks. ”pest eller kolera-notatet” fra september 1998, gennemgår argumenterne for eller imod dansk deltagelse i KFOR.

Regeringens argumenter i offentligheden og i Det Udenrigspolitiske Nævn

Som det også fremgår af Anders Wivels fremstilling om den offentlige debat og debatten i Folketinget og i Det Udenrigspolitiske Nævn vedrørende B 148,⁶¹² så fremhævedes af regeringen og af de øvrige partier bag B 148 (alle undtagen Enhedslisten) især tre argumenter for deltagelse i KFOR:

For det første lagde regeringen vægt på, at der nu forelå et klart FN-mandat.⁶¹³ I Det Udenrigspolitiske Nævn den 7. juni 1999, dvs. tre dage inden sikkerhedsrådsresolution 1244, der formelt autoriserede KFOR, men efter, at Forbundsrepublikken Jugoslavien havde accepteret indsættelsen af KFOR, fremlagde udenrigsminister Helveg Petersen regeringens udspil om at bidrage med en bataljon.⁶¹⁴

For det andet lagde regeringen vægt på regional stabilitet, såvel som det humanitære behov for at sikre muligheden for kosovoflygtningenes tilbagevenden.⁶¹⁵

Og endelig, for det tredje, påpegedes, ikke mindst af statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at forslaget i høj grad lå i forlængelse af den førte politik. Med statsministerens ord forholdt det sig nu sådan at: ”vi har stået sammen i NATO om at standse undertryk-

612 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 2.

613 Folketinget 1999, ”B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

614 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

615 Folketinget 1999, ”B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

kelsen og udrensningen af et helt folk. Nu skal vi stå sammen om at skabe freden.”⁶¹⁶

Alliancesolidaritet som begreb dukkede desuden op i debatterne, men på en lidt anden måde end den dukkede op bag lukkede døre i september-oktober 1998. Således nævnte både regeringen og den borgerlige opposition, at man kun havde opnået en aftale, fordi NATO havde stået sammen,⁶¹⁷ mens NATO's eventuelle reaktion på dansk modstand imod planlægningen af KFOR eller, mere realistisk, på et manglende eller beskedent dansk bidrag ikke blev nævnt. Endelig var spørgsmålet om finansiering genstand for en vis debat, idet regeringen ønskede at bruge 80 millioner fra det nye forsvarsforlig af maj 1999. Dette udtalte De Konservatives Pia Christmas-Møller sig som udgangspunkt imod i Det Udenrigs-politiske Nævn, mens Venstres formand Anders Fogh Rasmussen nøjedes med at understrege, at man ønskede at hjælpe regeringen med at bevillige de nødvendige midler, og at spørgsmålet kun var, hvordan det skulle gøres.⁶¹⁸ På et møde i forsvarsforligskredsen dagen efter godkendtes det således at kontere de 80 millioner på det nye forsvarsforlig.⁶¹⁹

Argumenterne brugt internt i regeringen

De to afgørende regeringsmøder om KFOR fandt sted i Regeringens Sikkerhedsudvalg og i Regeringens Kosovoudvalg begge steder den 28. maj 1999. I en kørenotits til statsministeren, der reelt havde udseende af et talepapir, fremgår det fra starten, at det dan-

616 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

617 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

618 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00", 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

619 Notits, 1. kt., FMN, "Aftale med forligspartierne vedrørende finansiering af bidrag til KFOR", 9. juni 1999, dok.nr. 201, j.nr.99-162-16, FMN. Det fremgår dog af en tidligere forsvarsministeriel notits, at ministeriet anbefalede regeringen at orientere forligspartierne om finansieringsproblematikken allerede den 4. juni 1999. Se notits, 1. kt., FMN, "Orientering af forligskredsen om dansk landmilitært bidrag til KFOR", 4. juni 1999, dok.nr. 212, j.nr.99-162-16, FMN.

ske bidrags størrelse blev anset for at være af stor betydning for Danmarks omdømme. I notitsen står det således:

"Jeg tror, at alle forventer, at det danske bidrag til KFOR skal være substantielt. Jeg mener også, at det er vigtigt, at bidraget omfatter egentlige kamptropper, så vi fastholder vores stilling i første division."⁶²⁰

I endnu et statsministerielt notat om NATO's kommende styrkegenereringskonference dateret 1. juni 1999 blev denne pointe uddybet, og det blev fastslået:

"Hvis Danmark skal opretholde sin internationale profil, bør Danmark være blandt de allierede, der tilbyder et massivt offensivt bidrag, eksempelvis en bataljon kamptropper på 1000 mand."⁶²¹

Men spørgsmålet var, hvordan dette bidrag kunne finansieres. Således blev det i kørenotitsen påpeget, at der ville komme til at mangle knapt 140 millioner kroner, hvis styrken skulle udsendes allerede den 1. juli 1999. Det blev derfor foreslået, at regeringen evt. kunne finde disse penge på næste budgetår. Af disse 140 millioner pegedes særligt på muligheden for at tilføre de 80 millioner kroner til 2000 budgettet.⁶²² I notatet om styrkegenereringskonferencen blev det understreget, at selvom Statsministeriet som udgangspunkt gik ud fra, at udgifterne kunne holdes indenfor rammen afsat til internationale operationer (de 220 millioner), så kunne overskridelser nemt forekomme. Skulle disse dækkes fra kommen-

620 Kørenotits, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

621 Notat, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

622 Kørenotits, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM. Disse 80 millioner kroner blev i notitsen betegnet som engangsinvesteringer i forbindelse med udsendelsen, hvilket ifølge notitsen gjorde en overførsel af netop disse udgifter til 2000-rammen lettere.

de år i det nye forlig kunne det give problemer, der nødvendiggjorde inddragelse af forligspartierne.⁶²³

Kørenotitsen fortsatte under underoverskriften *"Hvis forsvarsministeren ikke kan komme op med en løsning på finansieringsproblemet"* til at stille spørgsmålet, om man kunne

"forestille sig et mindre bidrag end en fuld bataljon? Vil der eksempelvis være mulighed for at et dansk bidrag kunne indgå i en styrke sammen med andre, altså således som vi bl.a. har gjort i Bosnien (Den nordisk-polske brigade)?

En anden mulighed var et dansk bidrag, der både indeholdt bløde og hårde elementer: eksempelvis felthospitalet kombineret med jægerkorpset – den mulighed står jo også i forsvarsministerens oplæg. Ville det blive accepteret som et rimeligt dansk bidrag?

Det er klart, at før vi bestemmer os til det, må vi have overblik over, hvad andre bidrager med – ikke mindst hvad Norge, Sverige og Finland vil bidrage med. Hvis de ligger markant højere end os, er der naturligvis en ny situation, vi må søge at tackle. Der er naturligvis også det mere generelle hensyn til alliancesolidaritet.⁶²⁴

Dokumenterne fra Statsministeriet gennemgået ovenfor understreger to aspekter ved de danske overvejelser med hensyn til sammensætningen af et dansk bidrag til KFOR: For det første, at Statsministeriet ikke var specielt entusiastisk om udsigten til at stille en hel bataljon, især fordi det var finansielt vanskeligt. Og for det andet, at hensynet til de øvrige allierede såvel som statushensyn – altså at man ikke tog sig dårligt ud sammenlignet med de øvrige

623 Notat, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

624 Kørenotits, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

nordiske lande – vejede meget tungt i regeringens overvejelser om alligevel at levere en bataljon på trods af disse vanskeligheder.

Af de håndskrevne noter fra diskussionen ved mødet fremgår, at "UM" – formodentlig udenrigsministeren – foretrak at levere regulære landtropper. Problemet var finansieringen. Tallet 140 er her omkranset i en stjerne og en cirkel – formodentlig en henvisning til kørenotitsens manglende 140 millioner kr. SM – formentlig statsministeren – er noteret for at sætte et minus ud for muligheden felthospital og jægerkorps, og for at noteringen "niveau 220".⁶²⁵ Dette sidste formodentlig en henvisning til de 220 millioner, der endnu var tilbage på forsvarsrammen for 1999.⁶²⁶

Kosovoudvalgets ministerkreds debatterede ligeledes sagen den 28. maj 1999. Her anbefalede Forsvarsministeriet, at Danmark stillede med en bataljon på 800-1000 mand. Forsvarsminister Hækkerup bemærkede i den sammenhæng, at regeringen i så fald måtte genoverveje de danske bidrag andre steder end Kosovo (efter debat faldt valget på Bosnien). Med hensyn til prisen bemærkede forsvarsminister Hækkerup, at det for de første seks måneder (dvs. for 1999, hvis KFOR blev indsat fra 1. juli 1999) ville løbe op til 360 millioner kr. Efter en drøftelse i udvalget konkluderede statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at

"der var enighed i udvalget om følgende udgangspunkt for det videre arbejde: Danmark skal søge at levere et bidrag i form af en bataljon på ca. 800 mand [...] Der kan ikke tilføres bevillinger ud over de 220 mill. kr. der er til rådighed i 1999, idet man dog efter aftale med forsvarsforligspartierne vil kunne overflytte en bevilling til engangsudgifter-

625 Håndskrevne noter i forbindelse med kørenotits, STM, "Et dansk bidrag til KFOR", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM.

626 Notat, 1. kt., FMN, "Notat om mulige militære bidrag til en implementeringsstyrke i Kosovo", 28. maj 1999, dok.nr. 929, j.nr.5185-88, STM. På Forsvarsministeriets notat, der ansløg udgiftsniveauet til 359 millioner, er vedhæftet et stykke papir med en håndskreven note af ukendt hånd, men øjensynligt af en ansat i Statsministeriet. Her bliver det bemærket at: "Jeg tror det i konklusionen bør slås fast, at der ikke kan tilføres yderligere penge fra finansministeriet i 1999." Med anden hånd, formodentlig fra en ansat i Forsvarsministeriet, fortsattes: "Urealistisk både Albanien & Kosovo."

ne på 80 mill. kr. fra næste forsvarsforligssperiode.⁶²⁷

Desuden blev det besluttet at søge at integrere AFOR i KFOR og at afdække, om Danmark kunne stille en bataljon, enten i Bosnien eller Kosovo, i samarbejde med et andet land. Her understregede forsvarsminister Hækkerup, at han ”i givet fald vil foretrække, at dette så bliver i Bosnien, således at man kan frigøre ressourcer til at Danmark kan stille en hel bataljon i Kosovo.”⁶²⁸

De store vanskeligheder om finansiering efterlader to hovedindtryk: For det første, at det i særlig grad var forsvarsminister Hækkerup, der kæmpede for et bidrag af bataljonsstørrelse i Kosovo. For det andet at det primært var statsministeren der insisterede på en stram økonomistyring.⁶²⁹

Vægtningen af regeringens argumenter på tværs af fora

Der kan henvises til betydelige forskelle i vægtning, fokus og argumenter brugt af regeringen om opstillingen af en bataljon til KFOR i henholdsvis Nævn og Folketing og internt i regeringen. For det første må det konstateres, at mens regeringen i debatten i Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget lagde stor vægt på FN-mandatet, på det ansvar man havde efter luftoperationen og på at sikre den humanitære situation og regionale stabilitet, så nævntes denne type argumenter ikke eksplicit i hverken kørenotitsen eller referatet knyttet til debatten internt i regeringen knyttet til to

627 Notat, STM, ”Beslutningsreferat fra mødet fredag den 28. maj 1999 kl. 16.30 i Kosovo-udvalget – ministerkredsen”, 29. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM.

628 Notat, STM, ”Beslutningsreferat fra mødet fredag den 28. maj 1999 kl. 16.30 i Kosovo-udvalget – ministerkredsen”, 29. maj 1999, Sikkerhedsarkivet, STM. I forbindelse med den indledende udvidelse af AFOR’s opgaver og dets indordning under KFOR’s kommando understregede en notits fra Forsvarsministeriet at man burde høre forligspartierne og dernæst Det Udenrigspolitiske Nævn inden sagen blev behandlet i Folketinget. Se notits, 1. kt., FMN, ”Orientering af forligspartierne om AFOR og SFOR”, 22. juni 1999, dok.nr. 67, j.nr.99-162/n63-3, FMN; Folketinget 1999, ”B 151 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af operationsområdet for det danske bidrag til den NATO-ledede multinationale styrke i Albanien”, 24. juni 1999.

629 En højstående embedsmand i Statsministeriet udtaler dog, at man efter dennes vurdering, generelt i Statsministeriet er pragmatisk anlagt med hensyn til hvor pengene skal findes henne, når først beslutningen er truffet. Se interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

møder den 28. maj 1999. Det kan der dog være praktiske grunde til. Først og fremmest var netop udsigten til et FN-mandat såvel som muligheden for en aftale med Forbundsrepublikken Jugoslavien begge dele endnu uafklarede den 28. maj 1999. Hertil kommer, at kørenotits og mødereferat knyttet til de to afgørende møder i henholdsvis Sikkerhedsudvalget og i Kosovoudvalget begge er relativt kortfattede, og at det reelt ikke til disse møder var til diskussion, om Danmark skulle bidrage eller ej, men udelukkende *hvordan* og *hvor meget* Danmark skulle bidrage. Det betyder, at vi ikke kan afvise, at de tre overstående argumenter blot var "kendt stof", som alle var enige i, og som man derfor ikke behøvede at bruge meget tid på at tale om. Lidt klarere konklusioner kan dog drages, når sammenligningen foretages i modsat retning: Således fremstår det som et særligt væsentligt argument internt i regeringen, at man igennem et betydeligt dansk bidrag til KFOR medvirkede til at sikre Danmarks fremtidige status i NATO. At dette argument hverken blev brugt i Folketingssalen eller i Det Udenrigspolitiske Nævn virker således mere påfaldende. Endelig kan det konstateres med hensyn til spørgsmålet om finansiering, at bestræbelserne på at holde udgifterne nede i særlig grad optog regeringen, mens Venstres formand Anders Fogh Rasmussen tilsyneladende var parat til at strække sig langt for at sikre en merfinansiering. Argumenterne brugt på tværs af fora er opsummeret i figur 6.

Figur 6 Vægtningen af regeringens argumenter for dansk støtte til KFOR på tværs af fora

	I Nævn og Folketing	Internt i regeringen (i Sikkerhedsudvalget og Kosovoudvalget)
Betoningen af et dansk bidrag til løsning af den humanitære krise og til genopretningen af regional stabilitet	Meget væsentligt	Ekspliciteres ikke
Vigtigheden af at klart FN-mandat nu i kraft af sikkerhedsrådsresolution 1244 var til stede	Meget væsentligt	Ekspliciteres ikke (møderne fandt dog sted før vedtagelsen af sikkerhedsrådsresolution 1244)
Ansvar efter deltagelsen i luftoperationen	Væsentligt	Ekspliciteres ikke
De mandskabsmæssige og finansielle udfordringer	Betydelige	Meget betydelige
Alliancesolidaritet og statushensyn	Det hidtidige NATO-sammenhold fremhævet som en meget positiv faktor, men frygt for repressalier fra de allierede i tilfælde af manglende dansk deltagelse nævnes ikke.	Meget væsentligt.

Valget af samarbejdspartner: Samarbejdet med Frankrig fortsætter

Med hensyn til samarbejdspartnere var de danske præferencer i maj og juni 1999 lidt anderledes end det havde været i februar, hvor Frankrig var førstevalg. Ifølge en notits af 21. maj 1999 ønskede Forsvarsministeriet nu først og fremmest at samarbejde med Storbritannien, sekundært Tyskland, Frankrig og de nordiske lande.⁶³⁰ Denne favorisering af Storbritannien var delvist influeret af det hensyn, at den danske panserinfanteribataljon var en del af DIB, som i NATO-sammenhæng var organiseret under den britiske

⁶³⁰ Notat, 1. kt., FMN, "Mulige bidrag til NATO-operationer ifm. Kosovo", dok.nr. 206, j.nr.99-162-16, FMN.

enhed 1. armoured division.⁶³¹ Derfor forsøgte de danske repræsentanter ved NATO's styrkegenereringskonference den 1. juni 1999 i første omgang, at få inkorporeret det danske bidrag i en britisk enhed. Det lod sig imidlertid ikke gøre. I et notat om lyder det:

"I forbindelse med konferencen blev der afholdt et kort møde mellem den danske og den britiske delegation, hvorunder der fra dansk side blev udtrykt ønske om at indgå i rammen af en britisk brigade. Dette viste sig dog ikke muligt, da den britiske brigade var fuldt besat".⁶³²

På den baggrund valgte den danske repræsentation allerede på mødet at prioritere et samarbejde med Frankrig.⁶³³

Partiernes holdning til dansk deltagelse i KFOR⁶³⁴

Regeringspartierne

Socialdemokraternes indenrigspolitiske udfordringer fortsatte efter iværksættelsen af luftbombardementerne den 24. marts 1999, og tiltog efter at det stod klart, at kampagnen kunne blive langvarig. Således påpegede et fremtrædende medlem af partiet den 8. april 1999, at situationen var dybt problematisk.⁶³⁵ Indtil videre var der dog opbakning i den danske befolkning. Om vigtigheden

631 Notat, HOK til FKO, "Notat vedrørende logistiske forhold i forbindelse med deployering og indsættelse af panserinfanteribataljon i Kosovo", udateret, dok.nr. 34, j.nr.9904818, VFK.

632 Notits, 1. kt., FMN, "Notits om Force Generation Conference for KFOR", 4. juni 1999, dok. nr. 204, j.nr.99-162-16, FMN.

633 Telefax, FMN til UM, "Force Generation Conference for KFOR", 3. juni 1999, pk. 35, j.nr. AD.SAG.119.K.65, UM; notits, 1. kt., FMN, "Notits om Force Generation Conference for KFOR", 4. juni 1999, dok.nr. 204, j.nr 99-162-16, FMN.

634 Som det var tilfældet med behandlingen af partiernes stillingtagen til B 4, gør det sig også for B 148 gældende, at detaljegraden af de forskellige afsnit et i høj grad er bestemt af, at Enhedslisten, SF og Socialdemokratiet har udleveret internt materiale om deres overvejelser under Kosovokonflikten. Hverken Dansk Folkeparti, Venstre eller de Konservative har ønsket at udlevere materiale om Kosovobeslutningerne til brug for undersøgelsen, og Det Radikale Venstre har, selvom de principielt har givet adgang til deres materiale, ikke været i stand til at fremfinde det.

635 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet 8. april 1999 kl. 9.00", 8. april 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

af at opretholde denne opbakning bemærkede Nyrup Rasmussen den 6. april 1999: "Vi skal blive ved med at gentage det humanitære aspekt ved vores indsats i Kosovo for at bevare befolkningens opbakning."⁶³⁶ Dette understreger, at regeringens valg om i offentligheden at slå særligt på det humanitære var gennemtænkt. Det manglede FN-mandat gav desuden fortsat problemer for Socialdemokraterne i forhold til partiets interventionskritiske fløj.⁶³⁷

Som påvist i Anders Wivels fremstilling om den offentlige debat i Folketing og medier, udvikledes efterhånden en interesse hos den socialdemokratiske partitop med hensyn til juraen bag humanitære interventioner. Ikke mindst med hensyn til eventuelle ændringer i den humanitære interventions status i folkeretten på baggrund af erfaringerne med Kosovo. Således berettede statsminister Poul Nyrup Rasmussen den 21. april 1999 om hvordan FN var under hastig udvikling, særligt efter FN's generalsekretær Kofi Annan den 7. april 1999 havde holdt sin berømte tale om, at menneskerettighedskrænker ikke måtte gemme sig bag FN. For Nyrup Rasmussen var det "vigtigt, at vi hjælper med at udvikle denne tankegang."⁶³⁸ Denne udvikling ændrede dog ikke på, at det også for socialdemokraterne blev enklere at argumentere for KFOR, da partiledelsen i midt-juni kunne konstatere, at det skete på baggrund af et FN-mandat. Modsæt debatten internt i regeringen så

636 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet 6. april 1999 kl. 11.00", 6. april 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv. Det er udredningens indtryk, at det humanitære argument også overfor Det Udenrigspolitiske Nævn kunne benyttes taktisk for at sikre bred opbakning. Dette kan måske forklare hvorfor en anonym embedsmand fra Udenrigsministeriet i et interview med udredningen betegnede Kosovokrisen som indenrigspolitik let, netop med henvisning til det humanitære. Se interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

637 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet 8. april 1999 kl. 17.00", 8. april 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

638 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet 21. april 1999 kl. 11.30", 21. april 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv. Statsministeren fremførte ligeledes overfor Det Udenrigspolitiske Nævn samme dag, med henvisning til Kofi Annans 7. april tale om at FN-pagten ikke måtte beskytte de ansvarlige for massedrab, at folkeretten netop nu "udviklede sig dynamisk." Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 21. april 1999 kl. 15.00", 21. april 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

virker størrelsen af bidraget dog ikke, ifølge protokollerne, som et spørgsmål, som fyldte ret meget i partiets indre debat.

Også for Det Radikale Venstre var FN-mandatet en klar fordel. Det blev således påskyndet af partiet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. juni 1999 og i Folketingssalen den 16.-17. juni 1999.⁶³⁹ Men ligesom det var tilfældet med Socialdemokraterne, så den radikale udenrigsminister også muligheder i den udvikling i den internationale retsorden, som Kosovo kunne ses som et udtryk for – særligt bagefter, da det stod klart, at Milošević havde givet efter. Således fremførte udenrigsminister Niels Helveg Petersen på et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 11. juni 1999:

”Man var kommet igennem en vanskelig beslutningsproces, som havde resulteret i nye standarder for, hvad man ville acceptere i Europa. Etnisk udrensning var ganske enkelt ikke acceptabelt.”⁶⁴⁰

Denne udvikling i den radikale holdning mundedes den 25. juni 1999 ud i en kronik i *Politiken*, hvori udenrigsministeren direkte underordnede FN-pagten i forhold til hensynet til, at man måtte kunne handle i humanitære nødsituationer:

”Over for et påbegyndt eller overhængende folkedrab eller anden humanitær katastrofe må de menneskelige hensyn veje tungere i den konkrete

639 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 11. juni 1999 kl. 11.00”, 11. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM; Folketinget 1999, ”Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 17. juni 1999.

640 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 11. juni 1999 kl. 11.00”, 11. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

te situation end hensynet til FN-pagten ord og bogstav som nedfældet i 1945.”⁶⁴¹

Dette kan ses som et udtryk for et ønske, også hos De Radikale, i retning af at ændre folkeretten for i højere grad at muliggøre humanitær intervention.

De oprindelige støtter: Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Venstre

Hos De Konservative hilste man ligeledes FN-mandatet velkomment, og udtrykte i øvrigt støtte til regeringens beslutning om at stille et robust bidrag – dvs. en hel bataljon.⁶⁴² Også i Det Udenrigspolitiske Nævn blev denne støtte udtalt, idet Pia Christmas-Møller lovede konservativ støtte til hurtig behandling (selvom Christmas-Møller som nævnt mente, at finansieringen måtte findes indenfor det eksisterende forsvarsforlig).⁶⁴³ Den måske stærkeste støtte til regeringens politik kom fra CD, hvis ordfører, Arne Melchior, i sin ordførertale end ikke nævnte, at der nu var et FN-mandat.⁶⁴⁴ Og i Det Udenrigspolitiske Nævn erklærede Melchior, at CD var parate til at finde flere penge, hvis der var behov for det. Krigen havde, ifølge Melchior, kostet 32 milliarder kr. Det ”havde været hver en krone værd”, og nu måtte ”fredens pris betales.”⁶⁴⁵ I stil hermed erklærede Kristeligt Folkeparti sig villige til at finde flere penge, og partiet fandt desuden, ligesom De Konservative, anledning til at glæde sig over FN-mandatet.⁶⁴⁶ Endelig var ligeledes Venstre villig til at hjælpe med at finde ekstra finansiering.

641 Petersen, Niels Helveg, ”Kronik: Folkeret i en brydningstid”, *Politiken*, 25. juni 1999.

642 Folketinget 1999, ”Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

643 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 7. juni 1999 kl. 9.00”, 7. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

644 Folketinget 1999, ”Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

645 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 11. juni 1999 kl. 11.00”, 11. juni 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

646 Folketinget 1999, ”Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo”, 16. juni 1999.

Også Venstre betonedede desuden tilfredshed med, at beslutningen nu kunne tages på baggrund af et direkte FN-mandat.⁶⁴⁷

De omvendte modstandere: SF, Fremskridtspartiet og Dansk Folkeparti

For SF forblev det holdningen, at der måtte foreligge et FN-mandat, før partiet kunne støtte en operation i Kosovo. Derimod var partiet fra tidligt hold åben overfor indsættelse af landtropper. Således konkluderedes på SF's gruppemøde den 2. februar 1999: "Holger om Kosovo-situationen og FN-mandat. Er åben overfor at diskutere brug af landtropper i forb. med løsning af konflikten via FN. Ok fra gruppen."⁶⁴⁸ Efter luftoperationens iværksættelse den 24. marts 1999 synes partiet i særligt grad optaget af at presse på, for at "den som laver krigen – må være parate til at ta' imod flygtninge."⁶⁴⁹ Netop grundet partiets insisteren på at skaffe et klart FN-mandat, er det ikke overraskende, at partiet støttede B 148 om dansk deltagelse i KFOR, efter at det den 10. juni 1999 stod klart, at et sådant mandat forelå. Dette blev da også direkte understreget af udenrigspolitisk ordfører Villy Søvndal i Folketingets førstebehandling af B 148.⁶⁵⁰

Også for Fremskridtspartiet var tilstedeværelsen af et FN-mandat afgørende,⁶⁵¹ ligesom det manglende klare FN-mandat havde været afgørende for deres manglende støtte i oktober 1998. Endelig valgte Dansk Folkeparti, der i oktober 1998 ikke havde lagt vægt på FN-mandat, i juni 1999 at støtte B 148 og det danske bidrag til KFOR. Partiet lagde nu vægt på, at FN-mandatet tillod, at

647 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

648 Referat, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen, "SF's gruppemøde den 2. februar 1999", 2. februar 1999, gruppemøder, ks. 129, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen Arkiv, ABA.

649 Referat, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen, "SF's gruppemøde den 25. marts 1999", 25. marts 1999, gruppemøder, ks. 129, Socialistisk Folkeparti Folketingsgruppen Arkiv, ABA.

650 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

651 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

den fredsbevarende styrke kunne virke mere effektivt.⁶⁵² Partiet var dog fortsat mistroisk indstillet overfor begge parter, og Peter Skaarup bemærkede i Det Udenrigspolitiske Nævn den 19. august 1999, dvs. et par måneder efter krisens ophør: "Man kunne således ligeså godt gå ud fra, at alle løj, og dermed også gå ud fra, at albanerne nu foretog etniske udrensninger."⁶⁵³

KFOR's modstandere (Enhedslisten)

Enhedslistens udfordringer med Kosovokrisen fortsatte i 1999. Partiet kom særligt under pres af den tiltagne massakre i Kosovo i februar 1999, og den 11. februar 1999 skabte det røre i Enhedslisten, da partiets Keld Albrechtsen udtalte til Information, at militær indgriben, også uden FN-mandat, kunne komme på tale i særligt grove tilfælde.⁶⁵⁴ Hovedbestyrelsen anerkendte på dette grundlag, at partiets udenrigs- og sikkerhedspolitik var under pres, og at "forhindringen af enhver truende massakre må vurderes konkret."⁶⁵⁵

Enhedslistens splittelse imellem humanitære hensyn og folkeret blev endnu klarere efter NATO's bombardementer blev påbegyndt den 24. marts 1999. Selvom partiet således var modstander af bombardementerne, fremkom der under debatten i Enhedslisten den 25. marts også det synspunkt, at netop NATO's mellemvalg – dvs. luftoperation uden landtropper – var særlig farlig:

"Nationalister og fascister får spillerum - Arkan kan lave en rask lille entlöschung – især hvis flygtningene bliver lukket inde i Serbien. Risikoen er

652 Folketinget 1999, "Første behandling af beslutningsforslag B 148: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

653 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 19. august 1999 kl. 11.00", 19. august 1999, pk. 2, j.nr.3.E.92-99, UM.

654 Jastrup, Morten, "Venstrefløjen siger ja til militær indgriben", *Information*, 11. februar 1999, 1. sektion, s. 1.

655 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Punkter fra bestyrelsesmødet den 13. februar", 13. februar 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

større, hvis NATO fastholder ikke at sætte land-tropper ind.”⁶⁵⁶

Hertil kom, at partiet var sig bevidst, at ren kritik af regeringen for at støtte NATO's linje i sig selv var et vanskeligt politisk standpunkt at forsvare. Den 30. marts konkluderede partiet således:

”Når vi ikke kan pege på realistiske løsninger her og nu, er det svært at vinde i den aktuelle debat. I bedste fald kan vi vinde slaget om historieskrivningen bagefter. Vores kritik af hele forløbet er jo blevet bekræftet til ulidelighed.”⁶⁵⁷

Det store problem var fortsat, at Enhedslisten klart og utvetydigt så Milošević som den hovedskyldige i Kosovokrisen, og at partiet fortsat, i modsætning til regeringen og den borgerlige opposition, faktisk støttede kosovoalbansk uafhængighed. Dette var også et problem for partiet, når det gjaldt forholdet til oppositionsgrupper internationalt – særligt i Tyskland og Italien. Enhedslisten ønskede således som udgangspunkt at støtte disse grupper, men havde problemer med disse gruppers grundlæggende synspunkt om ikke-indblanding i Forbundsrepublikken Jugoslaviens indre anliggender. Dette synspunkt flugtede nemlig ikke specielt godt med

656 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, ”Referat fra gruppemøde den 25. marts 1999”, 25. marts 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

657 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, ”Referat af gruppemødet tirsdag den 30.3. 1999”, 30. marts 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

Enhedslistens erklærede mål om Kosovas fulde uafhængighed og om at støtte regimeskifte i Serbien.⁶⁵⁸

Den 6. april genovervejede Enhedslisten på baggrund af udviklingen sin stillingtagen til krigen. Tre muligheder blev opstillet:

1. At kræve stop for NATO's bomber nu. Men problemet med denne linje var, at den ville "tendere til at gå Milosevics ærinde."⁶⁵⁹
2. At antage den "helt modsatte linje" var at forlange, at NATO "skulle tage den påståede humanitære målsætning alvorligt og øjeblikkeligt sætte (luftbårne) landstyrker ind for at redde kosovaalbanerne. Denne linje er just heller ikke problemløs!"
3. At stå fast på "'den kritiske position' eller 'den neutralistiske position', hvor vi med klart fokus på den kosovaalbanske befolknings rettigheder kritiserer NATO's rolle [...] Denne holdning er absolut uigennemskydelig, men giver til gengæld ikke noget konkret svar på, hvordan vi mener, katastrofen for den kosovaalbanske befolkning i virkelighedens verden skal afværges/afvikles."⁶⁶⁰

I referatet blev det herefter opsummeret: "Der var i gruppen enighed om: - at vi indtil videre står fast på denne tredje position."⁶⁶¹

Selvom Enhedslistens gruppe altså valgte mulighed 3, var partiet fortsat splittet. Dette i endnu højere grad efter den 10. juni 1999, da det stod klart, at KFOR ville bygge på et FN-mandat. Den 11. juni 1999 anerkendte partiet således, at det var vanskeligt at pege på et alternativ til dansk deltagelse i KFOR, som var væsensforskellig

658 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 6.4.1999", 6. april 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv. Hertil kom, at man ligeledes havde problemer med at afstedkomme et sådant regimeskift i praksis: "Hvis oppositionen i Serbien skal have fordel af en støtte fra vesteuropæiske bevægelser, skal det foregå i dybeste hemmelighed – og det gør mobiliseringen lidt vanskelig!". Se referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemøde den 20. april 1999", 20. april 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

659 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 6.4.1999", 6. april 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

660 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 6.4.1999", 6. april 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

661 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 30.3.1999", 30. marts 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

fra den "NATO aktion bag FN's slør", som partiet nu så anløb til.⁶⁶² Derfor overvejede gruppen at undlade at stemme imod B 148.⁶⁶³ Enhedslisten endte dog med at stille et ændringsforslag til B 148 og, til slut, med at stemme imod forslaget.⁶⁶⁴

Enhedslistens dilemma, særligt den 6. april 1999, er ikke uinteressant. Ikke alene afspejler dilemmaet, at også Enhedslisten var fanget i et slags "pest eller kolera"-scenarie – nemlig at skulle vælge imellem FN's retsorden og humanitære hensyn. Det afspejler også, at Enhedslisten var sig fuldt bevidst om at være fanget også i et andet relativt klassisk dilemma. På den ene side, kunne partiet vælge at følge hvad man selv anså som den ideologisk uangribeligt korrekte linje, der så til gengæld ikke afhjalp katastrofen. På den anden, kunne partiet i stedet skifte kurs og støtte en militær indgriben, som partiet ideologisk var imod, og som partiet så mange risici forbundet med (inklusiv at forværre situationen), men som dog rummede en mulighed for at afhjælpe en katastrofe.

Delkonklusion

Den danske regerings beslutning om at sanktionere og deltage i den NATO-ledede KFOR-styrke, var langt mindre vanskelig for regeringen, end det havde været tilfældet med luftkampagnen. Den afgørende forskel var her tilstedeværelsen af et FN-mandat og en aftale med Forbundsrepublikken Jugoslavien. Hertil kom, at den danske regering, i stil med beslutningstagerne i de øvrige vestlige lande, syntes påvirket af erfaringerne med UNPROFOR i Bosnien: at FN ikke magtede at organisere fredsbevarende styrker til indsættelse i Balkans værste brændpunkter. Derfor var det centralt, også for Danmark, at kommandostrukturen for KFOR blev ind-

662 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemøde den 11. juni 1999", 11. juni 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

663 Referat, Enhedslistens folketingsgruppe, "Referat af gruppemøde den 11. juni 1999", 11. juni 1999, mødeprotokoller, Enhedslistens Arkiv.

664 Folketinget 1999, "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999.

lejret i NATO. Dette blev dog aldrig et reelt dansk problem, da de vestlige stormagter i forvejen insisterede på dette forhold.

Den danske regering var dog stadig under pres med hensyn til at levere et relativt stort bidrag til KFOR, hvilke skabte både finansielle og mandskabsmæssige udfordringer for de danske myndigheder. Valget var derfor næppe længere mellem ”pest eller kolera”, men det fremgår ikke desto mindre af materialet, at statsministeren helst så et dansk bidrag, der var mindre og ikke mindst billigere end en bataljon. Når regeringen alligevel gik med til at stille en bataljon til rådighed, skyldtes det primært hensynet til alliancesolidariteten og Danmarks generelle status i NATO, som regeringen frygtede ellers ville lide skade. Denne betragtning delte regeringen imidlertid ikke med Folketinget og Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor det danske bataljon-bidrag i stedet blev retfærdiggjort med henvisning til humanitære hensyn og regional stabilitet, dansk medansvar efter luftoperationen og med henvisning til det nu klare FN-mandat, som lå til grund for missionen.

Det Udenrigspolitiske Nævn blev først inddraget i den konkrete beslutningsproces om opstilling af den danske bataljon efter at den danske regering den 1. juni 1999 havde givet et, ganske vist formelt uforpligtende, tilsagn om at stille med en bataljon. Ligesom med kapitel 5’s analyse af beslutningsprocesserne knyttet til B 4, skal det skal ikke her forsøges at foretage en juridisk analyse af regeringens efterlevelse af rådføringspligten med Det Udenrigspolitiske Nævn i forbindelse med B 148 om KFOR.⁶⁶⁵ Som det havde været tilfælde i september-oktober 1998, kan det dog igen konstateres, at praksis var i overensstemmelse med regeringens egen tolkning af rådføringsforpligtelsen overfor Det Udenrigspolitiske Nævn, idet man ikke formelt forpligtede sig endeligt overfor NATO, før man havde rådført sig med Det Udenrigspolitiske Nævn den 2. og den 7. juni 1999. Igen må man imidlertid også konkludere, at inddragelsen af Det Udenrigspolitiske Nævn, rent *politisk*, skete efter at man fra dansk side havde stillet NATO en bataljon i udsigt ved styrkegenereringskonferencen den 1. juni 1999. Selvom dette til-

665 Se blandt andet Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

bud ikke var bindende i juridisk forstand havde Statsministeriet selv konkluderet, at det i praksis ville blive vanskeligt bagefter at trække et sådant tilbud tilbage.

Konklusion

De centrale resultater af fremstillingen om beslutningerne om dansk deltagelse i militær intervention i Kosovo (B 4 og B 148) fordeler sig over tre generelle områder.

De første to er centreret om kommissoriets konkrete efterspørgsel af en afdækning af, hvilke oplysninger regering og Folketing lagde til grund for deres beslutninger. Her ligger fokus på, hvornår i processen, og på baggrund af hvilke argumenter, at Nævn og Folketing blev inddraget i forbindelse med de danske beslutninger om at sanktionere NATO's militære engagement i Kosovo og om dansk deltagelse heri.

Det sidste tager udgangspunkt i udredningens forsøg på at besvare det mere generelle spørgsmål om baggrundene for dansk deltagelse i væbnede interventioner. Her er fokus på fire tværgående temaer i dansk udenrigspolitik som defineret i udredningen, *Hvorfor gik Danmark i krig?*⁶⁶⁶ og i Kosovofremstillingens indledende kapitel; nærmere specifikt temaerne "ydre forhold", "indre forhold", "historiens lære og stiafhængighed" og "forventninger til fremtiden".

Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn og med Folketinget

Regeringens rådføring med Folketinget, og særligt over for Det Udenrigspolitiske Nævn var allerede i Kosovokrisens samtid genstand for heftig debat: Konkret i forhold til den danske regerings afvisning af NATO's forespørgsel om en dansk ubåd i april 1999

⁶⁶⁶ Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

og afvisning af at stille et tredje flybidrag i maj 1999. Begge disse sager synes dog på baggrund af undersøgelsen primært at skyldes bureaukratiske fejl. Derimod har fremstillingen identificeret et spændingsfelt imellem, hvornår en beslutning *formelt* og *reelt* kan siges at være bindende af særlig relevans for en diskussion af regeringens rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn.

Det er i denne sammenhæng værd at hæfte sig ved, at ministerierne igennem hele Kosovokrisen selv mente at overholde sine juridiske forpligtelser for rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn. Dette udmøntede sig i en praksis, hvor regeringen rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn inden den formelt besvarede NATO's anmodning om at stille tropper til rådighed for NATO's operation (besvarelse af den såkaldte ACTREQ). Hvad angår Folketinget blev dette inddraget, i kraft af et beslutningsforslag, inden kommandoen over danske styrker blev overdraget til NATO (besvarelse af den såkaldte ACTORD). Dette var desuden i overensstemmelse med NATO's formelle procedure. I denne sammenhæng er det ydermere værd at hæfte sig ved, at intet i debatterne i Folketinget eller i Det Udenrigspolitiske Nævn tyder på, at regeringen *ikke* skulle kunne have været i stand til at sikre sig et overbevisende flertal for sin linje med en tidligere inddragelse af Det Udenrigspolitiske Nævn.

Imidlertid må man, på den anden side, ligeledes konstatere, at særligt Statsministeriets egen opfattelse af processen i NATO viser, at ministeriet, rent *politisk*, var opmærksomt på spændingsfeltet mellem, hvornår regeringen formelt og reelt forpligtede sig overfor NATO. Således konstaterede Statsministeriet i forløbene op til både B 4 og B 148, at Danmark *de facto* begyndte at forpligte sig overfor NATO, langt tidligere end den formelle procedure giver indtryk af.

Det kan således konstateres, at regeringen i forbindelse med processen op til B 4, ifølge Statsministeriets egen vurdering, reelt gav begyndende samtykke til NATO's luftintervention imod Forbundsrepublikken Jugoslavien den 22. september 1998, og at regeringen den 29. september 1998, ved accept af udstedelse af ACTREQ, reelt accepterede, at det herefter ville blive vanskeligt *ikke* senere at levere et bidrag. Det Udenrigspolitiske Nævn blev

inddraget den 2. oktober 1998 umiddelbart inden ACTREQ blev formelt besvaret.

På samme vis ville det i forbindelse med processen op til B 148, ifølge Statsministeriets egen vurdering, blive vanskeligt for Danmark *ikke* senere at levere en bataljon *efter*, at NATO den 1. juni 1999 (formelt uforpligtende) var blevet stillet en bataljon i udsigt. Det Udenrigspolitiske Nævn blev inddraget herom den 2. og den 7. juni 1999.

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at debatterne i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Folketinget i begge tilfælde var snævert begrænsede til spørgsmålet om *dansk* medvirken til luftoperationen og til KFOR. Spørgsmålet om, hvorvidt den danske regering som fuldgyldigt NATO-medlem i det hele taget skulle støtte - og give sin tilladelse til - at NATO kunne påbegynde sin luftoperation imod Forbundsrepublikken Jugoslavien i marts 1999, og til, at NATO kunne spille en dominerende rolle i KFOR fra juni 1999, berørtes ikke i debatterne i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Folketinget. Kun i Statsministeriets materiale er disse muligheder nævnt - og straks afvist - med henvisning til de enorme diplomatiske omkostninger en sådan linje ville indebære. Igen skal det nævnes, at regeringen med meget stor sandsynlighed ville kunne have opnået tilslutning til denne politik fra Det Udenrigspolitiske Nævn og/eller fra Folketinget, hvis man havde spurgt herom. Men det valgte regeringen altså ikke at gøre.

Som direkte påpeget af Forsvarsministeriet afspejlede disse problematikker en generel uklarhed med hensyn til rådgøringspligten overfor Det Udenrigspolitiske Nævn i NATO-spørgsmål. Denne uklarhed kan skyldes, at både Grundloven af 1953 og "Lov om Det Udenrigspolitiske Nævn" af 1954 stammer fra en tid, hvor "out of area"-missioner af fredsbevarende og fredskabende karakter generelt ikke var en prioritet for forsvarsalliancen.

Det officielle og det uofficielle grundlag for de danske Kosovobeslutninger

Hvad var baggrunden for de danske folketingsbeslutninger B 4 og B 148? Hvilke oplysninger byggede de på? Og hvordan blev disse

oplysninger fortolket i forskellige fora? Fremstillingen har her fokus på både de meget omfattende mængder af information, der tilflød danske myndigheder krisen igennem, og på hvordan denne information blev absorberet i de danske ministerier.

B 4

I sin orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget med hensyn til udviklingen i Kosovokrisen frem til fremsættelsen af beslutningsforslag B 4 prioriterede regeringen løbende, særligt i Det Udenrigspolitiske Nævn, relativt omfattende redegørelser for udviklingen i krisen med hensyn til både de humanitære og diplomatiske aspekter. Overordnet set er der altså ikke i materialet fundet klare eksempler på bevidst udeladelse af faktisk information om udviklingen i Kosovo. Derimod er der sporet betydelige forskelle i den *tolkning*, der blev lagt nedover disse oplysninger, når regeringen præsenterede dem overfor Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget sammenlignet med den *tolkning*, der blev benyttet internt i ministerierne. I særlig grad i Statsministeriet. Dette gjaldt især med hensyn til følgende spørgsmål:

- Graden af juridisk legitimitet i forhold til FN og folkeretten
- Graden af skade interventionen kunne forventes at påføre den internationale retsorden
- Vægtningen regeringen tillagde den humanitære nødvendighed
- Endelig, mest centralt, den vægtning regeringen tillagde hensynet til alliancesolidaritet og frygten for negative repressalier fra de allierede, som følge af en eventuelt interventionskritisk dansk linje

Således begrundede den danske regering overfor Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget særligt den danske deltagelse i NATO's luftoperation i Kosovo med henvisning til den humanitære nødvendighed af en sådan operation, mens de juridiske udfordringer og potentielle skadevirkninger af manglen på et eksplicit FN-mandat ikke blev tillagt afgørende betydning. Endeligt figurerede ingen direkte referencer til behovet for at udvise alliancesolidaritet

i forløbet op til B 4. Dette står imidlertid i kontrast til tolkningen internt i Statsministeriet, hvor de juridiske problemer anerkendtes, den humanitære nødvendighed blev fremført som et argument blandt flere, og hvor alliancesolidariteten blev fremhævet som helt afgørende. Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets tolkninger faldt generelt imellem disse to ekstremer.

Hvorfor denne forskel? Det fremgår ikke direkte af materialet, men på baggrund af statsministerens klare betoning overfor egne partimedlemmer om behovet for at betone den humanitære baggrund for interventionen, virker det nærlæggende at konkludere, at man ikke fandt argumenterne fremført bag Statsministeriets lukkede døre acceptable for en bredere offentlighed og/eller for de interventionskritiske kræfter internt i regeringspartierne. Med andre ord: at det humanitære argument var mere velegnet til at sikre bred folkelig såvel som intern socialdemokratisk opbakning til det militære engagement end argumenter forankret i alliancesolidaritet.

I forlængelse heraf følger også, at svaret på de helt overordnede spørgsmål, om hvorfor Danmark sanktionerede og deltog i NATO's luftoperation imod Forbundsrepublikken Jugoslavien i marts 1999, skal søges der, hvor beslutningen reelt blev truffet: nemlig i Statsministeriet. Det er derfor også de bevæggrunde som fremgår af Statsministeriets dokumenter, der må tillægges størst vægt når bevæggrundene for de danske Kosovobeslutninger skal forklares. Derfor må det konstateres, at alliancesolidaritet, efter alt at dømme var den væsentligste enkeltfaktor bag de danske beslutninger om luftoperationen i Kosovo, uanset de argumenter regeringen fremførte i Folketingssalen og i Det Udenrigspolitiske Nævn. Der er dog ikke noget der tyder på, at det var en hverken nem eller ønskelig beslutning for den danske regering, at medvirke til luftoperationen i Kosovo uden klart FN-mandat - og da slet ikke i Statsministeriet, hvor det netop i interne analysepapirer blev understreget, at beslutningen betød klare omkostninger i forbindelse med den danske FN-politik. Deraf dilemmaet i det centrale september-dokument fra Statsministeriet i denne fremstilling betegnet "Pest eller kolera"-notatet. Det er i denne henseende særligt interessant at bemærke, at en gennemlæsning af folketingsdebatten den 7.-8.

oktober 1998 *også* kan lede til det indtryk, at intervention var en "pest eller kolera"-beslutning. På baggrund af folketingsdebatten er det imidlertid nærliggende at slutte (som også flere forskere, inklusiv denne forfatter, tidligere har gjort det),⁶⁶⁷ at dilemmaet stod imellem FN's retsorden og humanitær nødvendighed (order vs. justice). Dokumenterne i Statsministeriet rykker således ikke ved billedet af en dansk regering, der kun nødigt veg fra FN-sporet. Det var imidlertid først og fremmest bekymring for de allieredes reaktion på eventuel dansk passivitet, der afgørende pressede den danske regering til at afvige fra FN-sporet. Ikke hermed sagt at det humanitære var uvæsentligt. Men det må dog ikke desto mindre konstateres, at det humanitære fyldte relativt mindre i de interne diskussioner i Statsministeriet end netop alliancesolidariteten. Den danske regerings problemer taget i betragtning, er det måske heller ikke overraskende, at også den danske aktivisme i Kosovo-krisen tog et markant dyk over tid. Dette fra et højdepunkt i foråret og sommeren 1998, hvor sanktioner og intervention med FN-mandat blev ivrigt støttet fra dansk hold, til et lavpunkt i efteråret 1998 og foråret 1999, hvor det efterhånden stod klart, at en intervention ville blive uden et klart FN-mandat.

B 148

Regeringen fortsatte under luftoperationen imod Forbundsrepublikken Jugoslavien sin relativt deltaljerede fremlæggelse af oplysninger om udviklingen i krisen diplomatisk, humanitært og militært overfor Det Udenrigspolitiske Nævn helt frem til, og inklusiv, den endelige planlægning af B 148 og den danske deltagelse i KFOR. Igen er det således snarere i tolkningen af oplysningerne, at der opstod forskelle imellem hvordan sagen blev fremlagt overfor Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget, og i forhold til hvordan sagen diskuteres internt i regeringen - om end disse forskelle ikke var helt så store, som det var tilfældet med luftoperationen. Beslutningen om dansk deltagelse i KFOR var ikke en "pest eller kolera"-beslutning, ikke mindst fordi beslutningen lå i naturlig for-

⁶⁶⁷ Se Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 462-465; Olesen 2012, *Two activist foreign policies*, s. 38-41.

længelse af september-oktober 1998 beslutningerne, og fordi der i modsætning til dengang nu forelå et klart FN-mandat. Overfor Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget slog regeringen således også på, at der nu endelig var et FN-mandat og en invitation fra Forbundsrepublikken Jugoslavien (ganske vist påtvunget efter 78 dages bombardement, men ikke desto mindre en invitation). Og man slog på det stadigt gældende humanitære hensyn såvel som hensynet til regional stabilitet. Endelig henviste regeringen i forbindelse med B 148 til alliancesolidaritet, i modsætning til forløbet op til B 4, men dog kun i form af positive tilkendegivelser om det hidtidige NATO-sammenhold.

Derudover diskuteredes imidlertid, særligt internt i regeringen, flere aspekter, som ikke fyldte meget i diskussionerne i Det Udenrigspolitiske Nævn: Først og fremmest, at både den danske sanktionering af KFOR, deltagelse i KFOR, og mest udslagsgivende, beslutningen om at bidrage med så relativt stort et bidrag, som en bataljon må siges at udgøre, i høj grad var funderet i statushensyn og en alliancesolidaritet der som i forløbet omkring B 4, men dog i mindre udstrakt grad, inkluderede bekymring over potentielt negative alliancemæssige konsekvenser af manglende eller mangelfuld dansk deltagelse i KFOR.

Hvad angår det kontrafaktiske spørgsmål om, hvordan situationen kunne have set ud, hvis Danmark i stedet var blevet bedt om at stille styrker til en landinvasion af Kosovo uden FN-mandat, er situationen mere kompleks. I materialet er der fundet tegn på, at officerer og embedsmænd i Forsvaret og Forsvarsministeriet indledningsvis var begyndt at overveje muligheden for en sådan operation. Men på det politiske niveau sporedes ingen lyst til en sådan operation, der i høj grad, i så fald ville være endt ud som endnu en "pest eller kolera"-beslutning.

Fremstillingen om Kosovo og de tværgående temaer i Danmarks militære interventioner

Forlades nu ovenstående fokus på Kosovokrisens indkomne oplysninger og deres fortolkning, kan man afslutningsvis overveje hvordan de i udredningen og de i Kosovofremstillingens indled-

nings introducerede fire forklaringsfaktorer – ydre forhold, indre forhold, historien lære og stiafhængighed og forventningerne til fremtiden – kan bruges til at give en mere overordnet forklaring af det danske engagement i Kosovocasen.

Ydre forhold

Forbundsrepublikken Jugoslavien udgjorde kun i ret begrænset omfang en direkte trussel imod Danmark – og i det omfang det overhovedet giver mening at tale om en direkte trussel (f.eks. terror), så udsprang den af den vestlige og danske intervention (se appendiks). Med mere rette er det muligt at tale om en indirekte trussel i form af potentiel regional ustabilitet og flygtningestrømme. Og til disse flygtningestrømme knytter sig herudover ligeledes det humanitære hensyn, som dominerede de officielle debatter i Danmark og i Vesten. Disse faktorer fremstår imidlertid ikke som de dominerende i den danske beslutningsproces. Vigtigst fremstår i stedet alliancesolidaritet, forstået som hensynet til NATO og Danmarks status heri, samt hensynet til NATO's stærkeste magter, herunder fortrinsvis til USA. Centralt i denne sammenhæng er også forholdet til FN og den internationale retsorden, også selvom denne blev fravalgt, da den blev stillet i direkte modsætning til alliancesolidariteten. Heri ligger netop baggrunden for, at det danske valg var et valg imellem pest eller kolera.

Indre forhold

På baggrund af analysen fremstår især Statsministeriet som det dominerende ministerium i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette ministerium spillede ganske vist ikke nogen stor rolle i den daglige udformning af og implementering af politikken, som når Danmark i foråret og sommeren 1998, i god forlængelse af den hidtidige danske FN- og Balkan-politik, søgte skrappe sanktioner imod Forbundsrepublikken Jugoslavien og i yderste konsekvens en FN-sanktioneret militær indgriben. Derimod står det imidlertid klart, at Statsministeriet tog styring med situationen i de særligt afgørende situationer, hvor dansk udenrigspolitik var under pres. Således tog Statsministeriet teten, da den danske regering i september 1998 lagde sig fast på at følge NATO i en luftintervention

uden eksplicit FN-mandat, og i lidt mindre dominerende grad, da bidraget til KFOR skulle sammensættes i slutningen af maj 1999. Det er dog også værd at bemærke, at forsvarsminister Hans Hækkerup, særligt i forhold til udformningen af det danske bidrag til KFOR, synes at have spillet en betydelig personlig rolle som ivrig fortaler for at sikre, at bidraget blev på en fuld bataljon. Endelig fremstår det væsentligt at bemærke, at statsminister Poul Nyrup Rasmussens og udenrigsminister Niels Helveg Petersens parløb i Kosovokrisen tilsyneladende bundede i en fælles forståelse af nødvendigheden af at holde deres respektive partier fast på regeringens politik.

Historiens lære og stiafhængighed

Det mest klare eksempel på hvordan historiens lektier kunne influere danske og vestlige beslutningstagere under Kosovokrisen findes formentlig i de tanker de gjorde sig om implementeringen af KFOR. Skal den hårde danske og vestlige modvilje imod at lade FN administrere kommandoen med KFOR-styrken forklares – en modvilje, der ofte gav store problemer i forhold til at vinde russisk opbakning for KFOR – så er det nødvendigt at tage højde for de meget dårlige erfaringer, både Danmark og resten af Vesten havde gjort sig i Bosnien under den FN-ledede UNPROFOR-mission. Læren fra Bosnien var således simpel: Kun NATO havde den fornødne strømlining til succesfuldt at kunne sætte sig i respekt overfor Balkans stridende etniske grupperinger. Med hensyn til stiafhængighed er det omvendt værd at bemærke, at de danske Kosovobeslutninger måske nok lå i forlængelse af et årti præget af NATO-loyalitet og internationalt engagement, men også, at de i høj grad repræsenterede et brud med Danmarks traditionelle linje om, som en lille stat, at stå værn om den internationale retsorden.

Forventningerne til fremtiden

Fremtidens skygge spores igennem hele forløbet. Således var det, som påvist, primært de danske beslutningstageres egne overvejelser om fremtidige negative konsekvenser for Danmark i tilfælde af en mangelfuld dansk deltagelse, der for alvor afgjorde den danske politik i Kosovospørgsmålet. Stormagterne behøvede med andre

ord ikke at lægge ret stort pres på Danmark, fordi danske beslutningstagere i stor stil selv foregreb et sådant pres, og rettede den danske politik ind inden et sådant pres blev nødvendigt. Dette fremstår mest markant i de danske Kosovobeslutninger i september-oktober, hvor danske beslutningstagere, i yderste konsekvens, frygtede at blive en paria i NATO, hvis ikke den danske kosovopolitik matchede de allieredes. Men også i juni spores frygten for negative konsekvenser af et eventuelt mangelfuldt dansk bidrag. Her gjaldt det således først og fremmest om at sikre, at Danmark leverede et betydeligt bidrag til KFOR, der ikke tog sig dårligt ud sammenlignet med f.eks. de øvrige nordiske lande.

På samme måde med de negative konsekvenser ved dansk deltagelse. Her fremstår særligt konsekvenserne for dansk FN-politik som tungtvejende i september-oktober 1998. På samme måde, men dog i mindre målestok sammenlignet med september-oktober-beslutningerne, fremstår særligt problemerne med at få KFOR's økonomi og logistik til at hænge sammen indenfor forsvarsforligets rammer og i forhold til andre danske operationer i udlandet, som tungtvejende i juni 1999.

De danske dilemmaer i Kosovospørgsmålene kan forklare, hvorfor dansk kosovopolitik fremstår mere reaktiv end egentlig aktiv fra det stod klart i september 1998, at det ikke ville lykkes at få vedtaget et FN-mandat, der direkte sanktionerede militær indgriben i Kosovo. Et egentligt dansk forsøg på at bruge Kosovokrisen til at nytænke dansk udenrigspolitik findes i virkeligheden først i krisen sidste halvdel, såvel som efter krisens afslutning, hvor mulighederne for at gentænke forholdet imellem humanitær folkeret og den internationale retsorden blev taget op af både statsminister Poul Nyrup Rasmussen og udenrigsminister Niels Helveg Petersen. Denne transformation kan forekomme overraskende i betragtning af, hvordan de to danske politikere dermed bidrog til at åbne op overfor nye kosovolignende interventioner – særligt da regeringens entusiasme for Kosovointerventionen trods alt netop havde været begrænset. Omvendt skal det dog nok holdes for øje, at en

nytænkning af forholdet mellem humanitær intervention og den internationale retsorden *også* rummede potentialet til at genetablere en dansk politisk linje, hvor hensynet til de vestlige allierede igen kunne gå i spænd med hensynet til en nyfortolket, men dog klart defineret og stadig for Danmark gunstig, international retsorden.

APPENDIKS

Opsamling på endnu uafklarede spørgsmål

Arbejdet med såvel litteratur og kildemateriale i forbindelse med fremstillingen har ledt til en række spørgsmål, som ikke har kunnet behandles direkte i hovedgennemgangen af forløbet omkring Kosovo. Det skyldes enten at fremstillingen ikke har fundet grund til at konkludere, at disse faktorer spillede en afgørende rolle for forløbet op til de danske Kosovobeslutninger, *eller* fordi der var tale om problematikker, der nok knyttede sig til de danske beslutninger, men ikke direkte spillede ind i beslutningsprocesserne. Det drejer sig især om tre spørgsmål, der her vil blive behandlet i det omfang det er muligt på det foreliggende materiale:

- Spørgsmålet om, hvorvidt skam over, eller afstandtagen fra, fodnotepolitikken havde indflydelse på særligt de danske socialdemokratiske toppolitikere statsminister Poul Nyrup Rasmussens og forsvarsminister Hans Hækkerups bevæggrunde under Kosovokrisen?
- Spørgsmålet om, hvorvidt frygt for kosovoalbansk eller serbisk terror i Danmark som følge af de danske Kosovobeslutninger havde indflydelse på den danske beslutningsproces?
- Og endelig spørgsmålet om, hvorvidt Danmark statsretsligt var i krig med Serbien/Forbundsrepublikken Jugoslavien?

Kosovobeslutningerne i fodnotepolitikens skygge?

Som allerede nævnt i forskningsoversigten er det af blandt andet Bjørn Møller blevet fremført, at den danske ageren i Kosovokrisen

også kunne tænkes at handle om, at de danske socialdemokrater havde behov for at genopbygge forholdet til USA efter 1980'ernes fodnotepolitik. Dette synspunkt er ligeledes fremført af Nikolej Petersen – om end som mere generel betragtning om socialdemokratisk udenrigspolitik efter den kolde krig, ikke specifikt møtet på Kosovo.⁶⁶⁸

Særligt i oo'erne begyndte fodnoterne at spille en rolle i den offentlige debat, ikke mindst foranlediget af statsminister Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitiske kulturkamp, hvor netop opgøret med en skamfuld dansk fortid blev betonet. Her sigtede statsministeren særligt på den danske samarbejdspolitik under besættelsen og på fodnoteperioden.⁶⁶⁹ Socialdemokraterne har i deres offentlige udtalelser ikke betonet betydningen af perioden i samme grad som de borgelige. Ej heller eksisterer der enighed i Socialdemokratiet om, hvordan partiet skulle forholde sig til perioden. Partiet har typisk været splittet imellem, på den ene side, de ældre socialdemokratiske politikere der var længst og mest aktivt involveret i fodnotepolitikken i samtiden. Disse politikere holder i det store hele fast i politikkenes rigtighed. På den anden side står fodnoteperiodens kritikere i partiet, som typisk ikke spillede en nøglerolle i fodnoteårene.⁶⁷⁰ På denne baggrund kan det naturligvis tænkes at særligt kritikerne internt i partiet kan have haft fodnotepolitikken i baghovedet i egen udenrigspolitisk tænkning. Her er forsvarsminister Hans Hækkerup, som dog selv var involveret i fodnoteperiodens sidste periode, et muligt eksempel. Hækkerup

668 Petersen 2009, Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning, s. 62-63.

669 Petersen 2009, Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning, s. 58-64. Anders Fogh Rasmussen bemærker dog i interview med udredningen den 30. oktober 2018, at mens fodnotepolitikken, for hans eget vedkomne, havde bidraget til at forme hans verdenssyn, og altså dermed havde en virkning på udenrigspolitikken fremadrettet, så mener han ikke, at fodnotepolitikken i sig selv var en faktor, forstået på den måde at det var en fejltagelse, som man skulle sone for. Således udtaler han i oktober 2018: "Jamen, vi skal da ikke sone for fortidens synder, men vi skal lære af fortiden". Se interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

670 Petersen 2009, Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning, s. 62-63.

udtalte således i en kronik i *Jyllands-Posten* i forbindelse med udgivelsen af DIIS' Koldkrigsudredning i 2005:

"Jeg mener også, at man ikke kommer uden om, at fodnotepolitikken havde skadet Danmarks omdømme blandt de NATO-allierede, og det krævede en bevidst indsats efterfølgende at få Danmark placeret der, hvor vi hører til i dag - i alliansens første division."⁶⁷¹

På den baggrund kan man derfor med rimelighed spørge i hvor høj grad denne delundersøgelse har fundet spor af fodnotepolitikens indflydelse på den danske kosovopolitik? Svaret er, at sådanne spor har været yderst begrænsede. Det fremstår klart af materialet, at de danske toppolitikere, inklusiv Nyrup Rasmussen og Hækkerup, var meget optaget af at bevare netop den danske plads i alliansens første division (se kapitel 8) – som Hækkerup også henviser til i *Jyllands-Posten* ovenfor. Men dette behov kædes ikke i kildematerialet direkte sammen med en fodnotefortid, og det er dermed ikke mulig at afvise den mere ligetil forklaring, at de to toppolitikere blot var motiveret af et hensyn til dansk status i sig selv.⁶⁷²

Terror: Var der en direkte trussel imod Danmark?

I de offentlige debatter i Danmark om Kosovo forefindes stort set ingen omtale af en egentlig direkte trussel imod Danmark og Vesten fra serbiske eller kosovo-albanske terrorangreb som følge af Kosovokrisen. Det er ej heller et emne, der har fået meget plads i den internationale litteratur. Daalder og O'Hanlon nævner mulig-

671 Hækkerup, Hans, "Kronik: Fodnotepolitikken gavtede ikke Danmark", *Jyllands-Posten*, 18. juli 2005. Hækkerup havde dog været involveret i Fodnoteperiodens sidste periode som forsvarsordfører fra 1987.

672 Et interview med en højstående embedsmand tenderer dog til at tillægge fodnotepolitikken lidt større vægt. Vigtigheden af at styrke Danmarks renommé efter fodnotepolitikken pointeres, og der henvises til den store prioritet, som særligt Nyrup Rasmussen tillagde forholdet til USA. Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

heden ganske kort, men konkluderer, at netop *fraværet* af en terrortrussel imod vestlige civile mål fra serberne gjorde Kosovokrisen og NATO's intervention markant anderledes end amerikanernes krig imod islamisk terror, englændernes krig i Nordirland eller Ruslands krig i Tjetjenien.⁶⁷³ Denne tolkning støttes ikke mindst af det forhold, at det netop nu efter konflikten kan konstateres, at hverken serberne eller kosovoalbenerne rent faktisk udførte terrorangreb på civile mål i Vesten.

Fraværet af terrorhandlinger er dog ikke det samme som fraværet af en terrortrussel. Således er der i dokumenter fra perioden, både inden og efter vedtagelse af B 4 den 7-8. oktober 1998, periodiske henvisninger til en terrortrussel fra *både* serbisk og kosovoalbansk hold primært i regionen, men også i resten af Europa. Her var rationalet at kosovoalbanerne formodentlig indledningsvis ville være positive overfor en NATO-intervention, men i løbet af en længerevarende konflikt kunne vende sig imod NATO igen, når det stod klart, at NATO ikke var parat til at støtte Kosovos fulde uafhængighed fra Forbundsrepublikken Jugoslavien.⁶⁷⁴ Terrortruslen synes dog indledningsvis primært frygtet fra serbisk hold. Den 3. april 1999 kunne den danske NATO-repræsentation således bemærke, at "FRY [Forbundsrepublikken Jugoslavien] kan forventes at gennemføre terroraktioner i NATO medlemslande."⁶⁷⁵

Eksistensen af en (begrænset) terrortrussel imod Danmark fremgår ligeledes af interne danske dokumenter. Således blev der den 22.-23. marts 1999 indført øget antiterrorberedskab ved det danske forsvars myndigheder.⁶⁷⁶

Den første konkrete episode skildret i de gennemgåede kilder stammer fra et møde i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål af 18. november 1998 hvor J.O. Hjort, chef for FE, oplyste, at efterretningstjenesten var blevet opmærksom på, at det dan-

673 Daalder og O'Hanlon 2000, *Winning Ugly*, s. 30.

674 Bygger på læsning af Udenrigsministeriets arkiv, særligt aktpakkeserierne 315.D.1, UM (pk. 77- pk. 148) AD.SAG.315.D.1, UM (pk. 1- pk. 2), 119.K.65, UM (pk. 5- pk. 36) og AD.SAG.119.K.65, UM (pk. 1- pk. 44).

675 Indberetning, DANATO til UM nr. 1080, "Kosovo: Ekstraordinært rådsmøde (ambassadørerne alene)" d.d. kl. 13.30", 3. april 1999, pk. 13, j.nr.AD.SAG.119.K.65, UM.

676 Notits, 1. kt., FMN, "NOTITS om iværksættelse af antiterrorberedskab", dok.nr. 946, j.nr.99-162-14, FMN.

ske engagement i Kosovo havde medført en reaktion i Danmark. FE ville nu overdrage sagen til PET.⁶⁷⁷

Det fremgår generelt af PET's arkiv, at tjenesten pr. 4. april "ikke [er] bekendt med oplysninger om konkrete trusler om egentlige terroraktioner mod civile eller militære mål i Danmark."⁶⁷⁸ Tjenesten havde dog på baggrund af åbne kilder såvel som interviews og samtaler med elementer fra den serbiske koloni i Danmark nået frem til, at såfremt luftkrigen fortsatte i en længere periode, kunne voldelige demonstrationer fra de herboende serbere ikke afvises. På samme måde var der mulighed for en "mere militant udvikling i det serbiske miljø" såfremt det måtte blive nødvendigt at indsætte landstyrker i Kosovo uden parternes accept.⁶⁷⁹ Ligeledes blev det dog pr. 12. april 1999 vurderet, at "truslen om egentlige terrorhandlinger mod danske mål – være sig civile eller militære – som værende lav."⁶⁸⁰

En række mindre sager blev imidlertid fulgt. Konkret kan blandt andet nævnes en bombetrussel imod Københavns Hovedbanegård den 19. maj 1999. Gerningsmanden forklarede, at det skete på baggrund af situationen i Kosovo, og at "det var albanere, der stod bag placeringen af bomberne, men da personalet ville vide mere, blev røret lagt på."⁶⁸¹ Hertil kom, at myndighederne ved Randers kasserne allerede den 29. marts 1999 havde overvåget mistænkelige personer, der råbte "Kosovo",⁶⁸² og at myndighederne efter trusler mod Forsvarskommandoen og Flyverstationen Skrydstrup – som man dog umiddelbart betragtede som fri fantasi – var begyndt at overvåge gruppen Serbian Front.⁶⁸³ Endelig havde danske myndigheder som konsekvens af trusler fra radikale serbere imod NATO's

677 Referat, STM, "Referat af møde i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål mandag den 16. november 1998 i Statsministeriet", Sikkerhedsarkivet, STM.

678 PET-dokument, 4. april 1999, PET's arkiv. Tjenesten nævner ganske vist ubekræftede forlydender om at serbiske elementer skulle have forladt FRY for at udøve terrorhandlinger i NATO-lande men også at "disse oplysninger er ikke bekræftet eller bestyrket fra anden side."

679 PET-dokument, 4. april 1999, PET's arkiv.

680 PET-dokument, 12. april 1999, PET's arkiv.

681 PET-dokument, 19. maj 1999, PET's arkiv. Dele af historien fremgår også af dagspressen. Se f.eks. "Bombe-alarm gav trafikkaos", *Berlingske Tidende*, 20. maj 1999, 1. sektion, s. 11.

682 PET-dokument, 29. marts 1999, PET's arkiv.

683 PET-dokument, udateret, PET's arkiv.

ambassader valgt af lukke den danske Beograd-ambassade op til B 4 af oktober 1999.⁶⁸⁴

Terror fyldte meget lidt regeringens informering af Det Udenrigspolitiske Nævn og Folketinget. I et af Udenrigsministeriet udfærdigede beredskabsnotits til ministeren til brug under mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998 fremgik ganske vist, at udenrigsministeren, hvis han blev spurgt ind til muligheden for terror i Danmark, kunne svare:

"Politiets Efterretningstjeneste er opmærksom på muligheden for trusler mod Danmark og danske interesser bl.a. fra herværende ex-jugoslaviske kredse, og er forberedt på hurtigt at kunne iværksætte alle nødvendige foranstaltninger til imødegåelse heraf."⁶⁸⁵

Emnet blev imidlertid ikke rejst på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. oktober 1998.⁶⁸⁶ Omvendt informerede Forsvarsminister Hans Hækkerup imidlertid den socialdemokratiske gruppe den 24. marts 1999 om, at interventionen rejste visse sikkerhedsspørgsmål. Således redegjorde ministeren for, at NATO's soldater, herunder danske soldater i Bosnien, kunne komme under beskyldning af serbisk artilleri ligesom den danske deltagelse kunne lede til en serbisk modreaktion i Danmark.⁶⁸⁷ Hertil kom, at Hækkerup på et spørgsmål om risikoen for en opblusning af konflikten mellem bosniere og serbere bemærkede, at en sådan opblusning krævede at parterne ville det aktivt: "Og det er jeg i tvivl om, om de vil. Men det er sandsynligt, at vi vil se terrorhandlinger både i

684 PET-dokument, udateret, PET's arkiv.

685 Notits, N.2, UM, "Kosovo. Dansk bidrag til NATO-indsats på det vestlige Balkan", 13. oktober 1998, pk. 11, j.nr.119.K.65, UM.

686 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 13. oktober 1998 kl. 16.00", 13. oktober 1998, pk. 2, j.nr.3.E.92-98, UM.

687 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet den 24. marts 1999 kl. 11.30", 24. marts 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

det område, og i resten af Europa.”⁶⁸⁸ Hverken Hækkerups tale om modreaktioner i Danmark eller om terror i resten af Europa gav dog anledning til stor debat i gruppen, og sådanne risici blev ikke betonet i de centrale danske september-dokumenter for og imod dansk deltagelse i Kosovointerventionen, ”Q&A-notatet” og ”pest eller kolera-notatet”.⁶⁸⁹

Jura: Er Danmark i krig?

I Det Udenrigspolitiske Nævn den 26. marts 1999 udtalte udenrigsminister Helveg Petersen ganske klart om spørgsmålet om krig, at ”Der var ikke tale om krig. Der var ingen, der omtalte situationen som krig. Heller ikke serberne.”⁶⁹⁰ Inden da havde spørgsmålet imidlertid været genstand for heftig debat i de danske ministerier. Det tidligst daterede udkast i det gennemgåede materiale er fra Statsministeriet fra den 25. marts 1999. Her besvarede udkastet til notitsen med titlen ”Er Danmark i Krig?” spørgsmålet meget entydigt helt i begyndelsen af dokumentet med ordene:

”Svaret er ja. Folkeretsligt set er Danmark i væbnet konflikt, idet vi har krænket en anden stats suverænitet/territorialhøjhed. Vi er en krigsfø-

688 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, ”Referat af gruppemødet den 24. marts 1999 kl. 11.30”, 24. marts 1999, Forhandlingsprotokol 1999, bd. 1, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

689 Notat, STM, ”NATO & KOSOVO”, 22. september 1998, dok.nr. 70, j.nr.5410-20, STM; notat, Område I, STM, ”Evt. dansk deltagelse i NATO-aktion”, 24. september 1998, dok.nr. 74, j.nr.5410-20, STM.

690 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 26. marts 1999 kl. 15.00”, 26. marts 1999, pk. 1, j.nr.3.E.92-99, UM.

rende nation og er derfor forpligtet til at anvende de folkeretslige bestemmelser på området.”⁶⁹¹

Dokumentet fortsætter med at forklare, at lande ikke længere erklærer hinanden krig og, at krigserklæringer under alle omstændigheder er subjektive. Det opsummeres:

”På den baggrund har man fundet frem til et mere objektivi koncept, idet man i dag taler om *’trusler om/brug af magtanvendelse’*. Begrebet *’krigserklæring’* har derfor ikke længere samme betydning i folkeretten.”⁶⁹²

Konsekvensen af dette forhold var ifølge dokumentet, at serberne lovligt kunne angribe danske soldater eller for den sags skyld Statsministeriet, Forsvarsministeriet eller Udenrigsministeriet. Med håndskrift er påført at dokumentet er ”godkendt af FMN, men ikke af UM (endnu)”. En kopi af dette dokument blev oversendt til Udenrigsministeriet.⁶⁹³

Udenrigsministeriet var imidlertid langt fra enig i Statsministeriets analyse. I det reviderede svar fra Udenrigsministeriet (der dog stadig bærer Statsministeriets logo og oprindelige dokumentdato) fra den 26. marts 1999 bortfaldt den første sætning (hvor der blev svaret direkte ja på spørgsmålet), ligesom paragraffen om serbernes mulighed for at angribe de danske ministerier nu var omskrevet til i stedet at tale om ”dansk militært personel, materiel og militære installationer mv.”⁶⁹⁴ Rykket væk fra krig synes komplet den 28. marts 1999. Her lød det nu i en notits fra Udenrigsmini-

691 Notits, STM, ”Udkast: Er Danmark i krig?”, 25. marts 1999, dok.nr. 1201, j.nr.5410-2, STM.

692 Notits, STM, ”Udkast: Er Danmark i krig?”, 25. marts 1999, dok.nr. 1201, j.nr.5410-2, STM.

693 Notits, STM, ”Udkast: Er Danmark i Krig?”, 25. marts 1999, pk 3, j.nr.3.S.123-11, UM.

694 Notits, JT.1, UM til STM, ”Udkast: Er Danmark i Krig?”, 26. marts 1999, pk 3, j.nr.3.S.123-11, UM.

nisteriet, ligeledes med navnet "Er Danmark i krig", men med et helt nyt indhold – at det var:

"misvisende at tale om, at Danmark ved sin nuværende deltagelse i operationen er i krig med FRY. Når danske journalister ikke desto mindre benytter denne termologi, bidrager de til at skabe usikkerhed om NATO-operationens humanitære sigte."⁶⁹⁵

Det fortsattes yderligere:

"Selvom de for væbnede konflikter gældende regler må respekteres – og naturligvis vil blive det fra NATO-landenes side – betyder dette absolut ikke, at Danmark er i krig med FRY, men Danmarks deltagelse i den væbnede aktion udløser som nævnt en række pligter og rettigheder for dem, der deltager i kamphandlingerne."⁶⁹⁶

Den 31. marts 1999 kunne Udenrigsministeriet så endelig besvare spørgsmålet direkte i en notits med spørgsmål og svar: "Er Danmark i krig? Svaret er nej. Danmark er ikke i krig med Forbundsrepublikken Jugoslavien. Der er tale om, at Danmark deltager i en operation med et klart humanitært sigte."⁶⁹⁷

Hvorfor denne diskrepans imellem Udenrigsministeriet og Statsministeriet? En embedsmand har overfor udredningen givet følgende beskrivelse af forløbet: Sagen startede, ifølge embedsmanden, fordi Statsministeriet ud fra princippet om rettidig omhu fandt det nødvendigt, at få afklaret om Danmark formelt var i krig, og hvad dette i praksis betød for ministre, embedsmænd, med videre. Statsministeriets jurister fik i Udenrigsministeriets folke-
retskontor bekræftet opfattelsen af, at Danmark var krig. Efterføl-

695 Notits, JT.1 og N.2, UM, "Er Danmark i krig?", 28. marts 1999, pk. 18, j.nr.119.K.65, UM.

696 Notits, JT.1 og N.2, UM, "Er Danmark i krig?", 28. marts 1999, pk. 18, j.nr.119.K.65, UM.

697 Notits, N.2, UM, "Kosovo: Spørgsmål og svar", 31. marts 1999, pk. 130, j.nr.315.D.1, UM.

gende søgte Udenrigsministeriets ledelse, ifølge embedsmanden, at trække i land. Angiveligt havde udenrigsminister Niels Helveg Petersen, ifølge embedsmanden, store problemer med politisk at håndtere Danmark som krigsførende nation. Statsministeriet fastholdt imidlertid det juridiske notat og agerede derefter. Forløbet førte, ifølge embedsmanden, til ensidige restriktioner for samarbejdet på operativt niveau mellem de to ministerier.⁶⁹⁸

Det har ikke været muligt for denne fremstilling at forfølge dette kontrovers imellem de to ministerier yderligere.

Den 28. april 1999 svarede statsminister Poul Nyrup Rasmussen på et spørgsmål fra Kim Behnke (FP) af 8. april om, hvorvidt Danmark var krig med Serbien, at "Danmark deltager i en væbnet konflikt med et klart humanitært sigte" og, at "NATO's generalsekretær har gentagne gange udtalt, at NATO ikke er i krig."⁶⁹⁹

Et indblik i Statsministeriets og Udenrigsministeriets dokumenter i netop april 1999 viser en betydelig interesse for det juridiske spørgsmål. I en intern meddelelse i Statsministeriet, blandt andet stilet til departementschef Nils Bernstein, med titlen "Grundlovens § 19 stk. 2/Kosovo" (§19, stk. 2 dækker regeringens pligt til at indhente Folketingets samtykke til væbnede handlinger bortset fra selvforsvar) blev der redegjort for grundlovens betydning for de danske Kosovobeslutninger. Notatet er dateret til den 8. april 1999, dvs. samme dag som Kim Behnkes (FP) spørgsmål til statsministeren, og det rejser en række spørgsmål, der nødvendiggør en gennemgang af dokumentet.

Dokumentet blev indledt med at understrege, at grundloven underlagde regeringen krav om forhåndsorientering af Folketinget. Dette, koblet med titlen – Paragraf 19, stk. 2/Kosovo – synes at antyde, at dokumentet omhandlede jura i relation til Folketingets inddragelse i beslutningsprocessen vedrørende Kosovo.

I dokumentet gennemgås blandt andet de forskellige tidligere grundloves (1849, 1866 og 1920) syn på krig og fred, og det bemærkes blandt andet om 1920-grundloven, at "Kongen kan ikke uden

698 Interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv.

699 Folketinget 1999, "Svar på § 20-spørgsmål: Om, i hvilket omfang Danmark reelt og folkeretligt er i krig med Serbien", 8. april 1999.

rigsdagens samtykke erklære krig eller slutte fred”.⁷⁰⁰ Herefter påpeges imidlertid:

”§19 i grundloven af 1953 tager sigte på at sikre parlamentarisk kontrol med anvendelsen af militæret. Ordet ’krig’ indgår ikke længere i grundloven – det gør ’fred’ for den sags skyld heller ikke. Ifølge Karnov-bemærkningerne til grundloven samt Henrik Zahle er begrundelsen herfor, at Danmark, med tilslutning til FN i 1945, afstod fra at gøre brug af krig som middel for dansk udenrigspolitik. Denne konstatering er baseret på præamblen til FN-Pagten”.⁷⁰¹

Dokumentet afsluttedes med et afsnit om Det Udenrigspolitiske Nævn, hvori det konkluderedes, at ministeriet havde levet op til informationspligten overfor Det Udenrigspolitiske Nævn jf. §19, stk. 3 om rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn om udenrigspolitiske beslutninger af større rækkevidde. Dernæst fortsatte dokumentet med et afsnit om Folketingssamtykke givet i kraft af B 4.

På dokumentets forside er imidlertid herudover påført en længere vurdering med håndskrift. Her står:

”[Medarbejder] har skrevet dette e.m.m. fortrinlige stykke. Det, der løser vores problem, er i virkeligheden, at grundloven ikke længere taler om ’krig’ og ’fred’, men alene om anvendelse for ’militære magtmidler’. At så begrundelsen for det

⁷⁰⁰ Intern besked, STM, ”Grundloven og Kosovo”, 8. april 1999, dok.nr. 520, j.nr.5410-28, STM.

⁷⁰¹ Intern besked, STM, ”Grundloven og Kosovo”, 8. april 1999, dok.nr. 520, j.nr.5410-28, STM.

historisk er en anden er ligegyldigt – vi er rent faktisk blevet et potentielt problem mindre.”⁷⁰²

Det rejser spørgsmålet om, hvilket potentielt problem det er, der er blevet løst igennem grundlovens afståelse fra krig som udenrigs-politisk virkemiddel, og som altså ikke matcher den oprindelige historiske begrundelse? Dette spørgsmål ikke lader sig besvare på det forestående grundlag.

Opsummering

På baggrund af ovenstående gennemgang af de tre tilbageværende spørgsmål kan fremstillingen konkludere om *fodnotepolitikken*, at der ikke er fundet grundlag til at tilskrive denne væsentlig betydning for den danske kosovopolitik. Med hensyn til *terror* kan det påpeges, at hverken Det Udenrigspolitiske Nævn eller Folketinget i nævneværdig grad blev orienteret om eksempelvis risikoen for terror i Danmark som følge af interventionen i Kosovo. Men det kan samtidig noteres, at denne risiko ikke synes at have spillet en vigtig rolle i regeringens egne overvejelser. Særligt behandlingen af det juridiske spørgsmål om, hvorvidt *Danmark var krig* er imidlertid iøjnefaldende, også selvom en endegyldig konklusion om problematikken ikke lader sig gøre på det til rådighed stående kildemateriale. Dog viser dokumenterne ikke desto mindre, at ministerierne indledningsvis havde vidt forskellige opfattelser af spørgsmålet om hvorvidt Danmark var i krig. Og de viser at Udenrigsministeriet i en notits blot tre dage efter det oprindelige dokument fra Statsministeriet, der havde konkluderet at Danmark var i krig, kritiserede danske journalister for at skabe usikkerhed ved at fremføre at Danmark var i krig.⁷⁰³

⁷⁰² Intern besked, STM, "Grundloven og Kosovo", 8. april 1999, dok.nr. 520, j.nr.5410-28, STM.

⁷⁰³ Notits, JT.1 og N.2, UM, "Er Danmark i krig?", 28. marts 1999, pk. 18, j.nr.119.K.65, UM. *Børsens Nyhedsmagasinet* noterer den 12. april 1999 at Arne Friis Pedersen har "belært" danske journalister om at Danmark ikke er i krig. Se Andersen, Marianne Krogh, "Europa i krig: Helveg fortryder intet", *Børsens Nyhedsmagasinet*, 12. april 1999, sektion 1, s. 54.

Kilder og litteratur

Statslige arkiver

Forsvarsministeriets arkiv.

PET's arkiv.

Statsministeriets arkiv.

Udenrigsministeriets arkiv.

Værnsfælles Forsvarskommandos arkiv.

Private og ikke-statslige arkiver

Enhedslistens arkiv.

Hans Hækkerup arkiv, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA), Arbejdermuseet.

Krigsudredningens arkiv.

Socialdemokratiets arkiv, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Socialistisk Folkepartis arkiv, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA).

Interviews

Mogens Lykketoft.

Per Stig Møller.

Anders Fogh Rasmussen.

Anonyme embedsmænd.

Publiceret kildemateriale

FN (1945). "De Forenedes Nationers Pagt", 26. juni 1945. <http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/index.html> (9.

- august 2018).
- FN (1991). "Resolution 713", 25. september 1991. <http://unscr.com/en/resolutions/713> (15. November 2018).
- FN (1992). "Resolution 757", 30. maj 1992. <http://unscr.com/en/resolutions/757> <http://unscr.com/en/resolutions/713> (17. November 2018).
- FN (1998). "Report of the Secretary-General Prepared Pursuant to Resolutions 1160 (1998) and 1199 (1998) of the Security Council", 3. oktober 1998. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1998/912 (9. august 2018).
- FN (1998). "Resolution 1160", 31. marts 1998. <http://unscr.com/en/resolutions/1160> (6. juli 2018).
- FN (1998). "Resolution 1199", 23. september 1998. <http://unscr.com/en/resolutions/1199> (6. juli 2018).
- FN (1998). "Resolution 1203", 24. oktober 1998. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1203> (6. marts 2018).
- FN (1999). "Security Council Rejects Demand For Cessation of Use of Force Against Federal Republic of Yugoslavia", pressemeddelelse, 26. marts 1999. <https://www.un.org/press/en/1999/19990326.sc6659.html> (14. marts 2018).
- Folketinget (1993). "L 5 (oversigt): Forslag til lov om forswarets formål, opgaver og organisation m.v.", 8. december 1993, lov nr. 909, folketingsåret 1993-1994. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx/?samling/arkiv.htm> (9. august 2018).
- Folketinget (1998). "Anden behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 8. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/udvbidlag/FOU/B4_bilag5.htm (27. februar 2018).
- Folketinget (1998). "B 4 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_oversigtsformat/B4.htm (21. september 2017).
- Folketinget (1998). "Første behandling af beslutningsforslag B 4: Forslag til folketingsbeslutning om et dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 7. oktober 1998, fol-

- ketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/udvbilag/FOU/B4_bilag5.htm (27. februar 2018).
- Folketinget (1999). "B 116 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-ledet multinational styrke i Albanien", 16. april 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "B 128 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om et udvidet dansk militært bidrag til en NATO-indsats på det vestlige Balkan", 22. april 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "B 146 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan", 25. maj 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/B146.htm (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "B 148 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "B 151 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af operationsområdet for det danske bidrag til den NATO-ledede multinationale styrke i Albanien", 24. juni 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/B151.htm (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "Første behandling af B 146: Forslag til folketingsbeslutning om maritim håndhævelse af handelssanktioner over for Forbundsrepublikken Jugoslavien og om et dansk maritimt bidrag til NATO's indsats på det vestlige Balkan", 25. maj 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/beslutningsforslag_som_fremsat/B146.htm (30. juli 2018).
- Folketinget (1999). "Første behandling af B 148: Forslag til folke-

- tingsbeslutning om dansk deltagelse i en international styrke i Kosovo", 16. juni 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?/samling/arkiv.htm> (8. august 2018).
- Folketinget (1999). "Svar på § 20-spørgsmål: Om, i hvilket omfang Danmark reelt og folkeretligt er i krig med Serbien", spørgsmål nr. S 1677, 8. april 1999, folketingsåret 1998-1999, 1. samling. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/spoergsmaal_oversigts-format/S1677.htm (30. juli 2018).
- Folketinget (2001). "L 126 (som vedtaget): Forslag til lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", 22. februar 2001, folketingsåret 2000-2001. http://webarkiv.ft.dk/Samling/20001/lovforslag_som_vedtaget/L126.htm (14. november 2018).
- Forsvarsministeren (1999). *Årlig Redegørelse 1999*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeriet (1995). "Aftale om Forsvarets ordning 1995-1999", 8. december 1995, http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Publikationer/Øvrige/Forlig_1995-1999.pdf (8. august 2018).
- G8 (1999). "Statement by the Chairman on the conclusion of the meeting of the G8 Foreign Ministers on the Petersberg", 6. maj 1999. <http://www.g8.utoronto.ca/foreign/fm990506.htm> (15. marts 2018).
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2017). "The Responsibility to Protect: A Background Briefing", september 2017. <http://www.globalr2p.org/media/files/r2p-background-briefing-2017.pdf> (6. juni 2018).
- Justitsministeriet (2014). "Sikkerhedscirkulære", CIS nr. 10338, 17. december 2014.
- Justitsministeriet (2016). "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. http://krigsudredning.ku.dk/den_politiske_aftale/Aftale_om_en_historisk_udredning__25._maj_2016.pdf (21. september 2017).
- Kontaktgruppen (1998). "Contact Group Statement – Rome", pressemeddelelse, 29. april 1998. http://www.ohr.int/?ohr_archive=contact-group-statement-rome-29-april-1998 (9. februar

- 2018).
- Kontaktgruppen (1998). "Contact Group Statement on Kosovo – Bonn", pressemeddelelse, 25. marts 1998. http://www.ohr.int/?ohr_archive=contact-group-statement-on-kosovo-bonn-25-march-1998 (9. februar 2018).
- NATO (1998). "Statement by the Secretary General following the ACTWARN decision", pressemeddelelse, 24. september 1998. <http://www.nato.int/docu/pr/1998/p980924e.htm> (8. august 2018).
- NATO (1999). "Press Statement by Dr. Javier Solana, Secretary General of NATO", pressemeddelelse, 23. marts 1999. <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-040e.htm> (9. august 2018).
- OSCE (1998). "OSCE Report on Events in Kosovo", april 1998. <http://www.osce.org/secretariat/14678?download=true> (12. februar 2018).
- Rigsdagen (1953). "Danmarks Riges Grundlov", 5. juni 1953. <http://www.grundloven.dk/> (16. august 2018).

Aviser og nyhedsbureauer

Berlingske Tidende

Børsens Nyhedsmagasin

DR.dk

Ekstra Bladet

Information

Jyllands-Posten

Newsweek.com

Politiken

Ritzaus Bureau

Washington Post

Litteraturliste

- Albright, Madeleine og Bill Woodward (2003). *Madam Secretary: Erindringer*. København: Gads Forlag.
- Allen, S. H., og Vincent T. (2011). Bombing to Bargain? The Air War for Kosovo. *Foreign Policy Analysis* 7(1), s. 1-26.
- Andersen, Bo (1999). Den danske bataljon i rammen af Multinati-

- onal Brigade (NORTH), Kosovo Force. *Militært tidsskrift* 128(4), s. 307-315.
- Annan, Kofi og Nader Mousavizadeh (2012). *Interventions. A Life in War and Peace*. London og New York: Penguin Books.
- Art, Robert J. (2003). Introduction. I: Robert J. Art og Patrick M. Cronin (red.), *The United States and coercive diplomacy*, s. 3-20. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler og F. Stephen Larrabee (1993). Building a new NATO. *Foreign Affairs* 72(4), s. 28-40.
- Axelsen, Klaus (1999). Krisestyring under Kosovo-krisen. *Militært tidsskrift* 128(4), s. 332-337.
- Bahador, Babak (2007). *The CNN effect in action: How the news media pushed the West toward war in Kosovo*. New York og Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Barnett, M., og Duvall, R. (2005). Power in international politics. *International organization* 59(1), s. 39-75.
- Barthe, S. og David C. P. (2007). Kosovo 1999: Clinton, Coercive Diplomacy, and the Use of Analogies in Decision Making. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 8(2), s. 85-101.
- Birkeland, Sven Arvid (2011). *Danmark i krig. Balkan og Irak*. København: Gyldendal.
- Blackburn, Robin (2000). Kosovo: The War of NATO Expansion. I: Ali, Tariq (red.), *Masters of universe? NATO's Balkan Crusade*, s. 360-380. London og New York: Verso.
- Blair, Tony (2010). *A Journey*. London: Hutchinson.
- Branner, Hans (2000). Options and Goals in Danish European Policy since 1945: Explaining Small State Behavior and Foreign Policy Change. I: Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe Since 1945*, s. 333-380. Odense: Odense University Press.
- Branner, Hans (2013). Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy? I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, s. 134-166. København: DIIS.
- Brunborg, Helge, Torkild Hovde Lyngstad og Henrik Urdal (2003). Accounting for genocide: how many were killed in Srebrenica?

- European Journal of Population/Revue européenne de démographie* 19(3), s. 229-248.
- Byers, Michael (2005). *War law: international law and armed conflict*. New York: Grove Press.
- Byman, Daniel L. og Matthew C. Waxman (2000). Kosovo and the great air power debate. *International Security* 24(4), s. 5-38.
- Chandler, David (2003). Rhetoric without responsibility: the attraction of 'ethical' foreign policy. *The British Journal of Politics & International Relations* 5(3), s. 295-316.
- Charney, Jonathan I. (1999). NATO's campaign in Yugoslavia. *The American Journal of International Law* 93(4), s. 828-834.
- Chomsky, Noam (1999). *The New Military Humanism: Lessons from Kosovo*. Monroe: Common Courage Press.
- Clinton, Bill (2004). *My Life*. London: Hutchinson.
- Cordesman, Anthony H. (2001). *The lessons and non-lessons of the air and missile campaign in Kosovo*. Westport: Praeger.
- Crawford, Timothy W. (2001). Pivotal deterrence and the Kosovo war: Why the Holbrooke agreement failed. *Political Science Quarterly* 116(4), s. 499-523.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1999). *Humanitær Intervention: Retlige og politiske aspekter*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Daalder, Ivo H. (2000). *Getting to Dayton: the making of America's Bosnia policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Daalder, Ivo H. og Michael E. O'Hanlon (2000). *Winning ugly: NATO's war to save Kosovo*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Egan, Patrick T. (2001). The Kosovo Intervention and Collective Self-defence. *International Peacekeeping* 8(3), s. 39-58.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- Freedman, L. (2000). Victims and Victors: Reflections on the Kosovo War. *Review of International Studies* 26(3), s. 335-358.
- Global Security. "Exercise Determined Falcon/Operation Determined Falcon", udateret, https://www.globalsecurity.org/military/ops/determined_falcon.htm (13. februar 2018).
- Gowan, Peter (2000). Edward S. Herman. I: Philip Hammond og

- Edward S. Herman (red.), *Degraded capability: The media and the Kosovo crisis*. London og Sterling, Virginia: Pluto Press.
- Greenwood, Christopher (2000). International law and the NATO intervention in Kosovo. *International & Comparative Law Quarterly* 49(4), s. 926-934.
- Greenwood, Christopher (2002). Humanitarian intervention: the case of Kosovo. I: Jarna Petman og Martti Koskenniemi (red.) *2002 Finnish yearbook of international law*, s. 141-175. Helsinki: Kluwer Law.
- Guicherd, Catherine (1999). International Law and the War in Kosovo. *Survival* 41(2), s. 19-34.
- Haglund, David G. (2000). Allied Force or Forced Allies? The Allies' Perspective. I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?*, s. 91-112. New York: Palgrave.
- Hansen, Birthe (1996). Dansk Baltiumpolitik 1989-1995. I: Svend Aage Christiansen og Ole Wæver (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1995*, s. 35-66. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and world politics: a theory and its implications*. New York: Routledge.
- Heinbacker, Paul (2004). Kosovo. I: David M. Malone (red.), *The UN Security Council*, s. 537-550. London: Boulder.
- Henkin, Louis (1999). Kosovo and the Law of "Humanitarian Intervention". *The American Journal of International Law* 93(4), s. 824-828.
- Henriksen, Dag (2013). *NATO's gamble: combining diplomacy and airpower in the Kosovo crisis, 1998-1999*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Henrikson, Alan K. (2000). The Constraint of Legitimacy: The Legal and Institutional Framework of Euro-Atlantic Security. I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?* New York: Palgrave.
- Heurlin, Bertel (1998). Denmark's Security Policy in the Baltic Sea Area After the Cold War. I: Gunnar Arteus og Bertel Heurlin (red.), *German and Danish Security Policies towards the Baltic Sea Area 1945 until Present*, København: Dansk Udenrigspoli-

- tisk Institut (DUPI).
- Heurlin, Bertel (2004). *Riget, magten og militæret: Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og 1997*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heurlin, Bertel (2007). Denationalisation of Danish Armed Forces and Militarising of Danish Foreign Policy. I: Janne Haaland Matlary og Øyvind Osterud (red.), *Denationalisation of Defence: Convergence and Diversity*, s. 113-135. Burlington, Vermont: Ashgate.
- Hodge, Carole (2006). *Britain and the Balkans: 1991 until present*. London og New York: Routledge.
- Hoffman, Rune (2014). Fransk-danske militære relationer i Kosovo. I: Lars Bangert Struwe, Eric Lerdrup Bourgois og Søren Nørby (red.), *Dansk-franske militære relationer gennem 1000 år*, s. 215-223. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Holstein, Erik (2005). *Jelled: en politisk biografi*. København: People's Press.
- Hubchick, Dennis og Harold E. Cox (2001). *The Palgrave Concise Historical Atlas of the Balkans*. New York: Palgrave.
- Hurrell, Andrew (2014). Order and Justice. I: C. Navari og Green, D. (red.), *A Guide to the English School in international studies*, s.143-158. Malden og Oxford: John Wiley & Sons.
- Hækkerup, Hans (2002). *Kosovos mange ansigter*. København: Lindhardt og Ringtoft.
- Hækkerup, Hans (2002). *På Skansen: Dansk forsvarspolitik fra murens fald til Kosovo*. København: Lindhardt og Ringtoft.
- Independent International Commission on Kosovo (2000). *The Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned*. Oxford: Oxford University Press on Demand.
- Jackson, Mike (2016). Command of Kosovo Force 1999. I: Bailey, J., & Iron, R. (red.), *British generals in Blair's wars*, s. 41-54. London: Routledge.
- Jackson, Robert (2000). Humanitarian War over Kosovo. *Politica* 32(2), s. 140-56.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Denmark at War: Turning point or Business as usual? I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, s. 61-85. København:

- Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Kontaktgruppen i Kosovo: Koncert trods mislyde. *Politica* 32(2), s. 157-171.
- Jakobsen, Peter Viggo (2012). Nordic approaches to peace operations: A new model in the making. London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016). Coersive diplomacy. I: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr og Paul Sharp (red.), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, s. 476-486. London: Sage.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016). Denmark and UN peacekeeping: glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23(5), s. 741-761.
- Jensen, Per Herholdt, Line Kornum Jensen og Sune Wadskjær Nielsen (2005). *Dansk forsvar og Kosovokonflikten 1999-2005*. København: Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste.
- Johnstone, Diana (2000). NATO and the New World Order: Ideals and Self-interest. I: Philip Hammond og Edward S. Herman (red.), *Degraded capability: The media and the Kosovo crisis*, s. 7-18. London og Sterling, Virginia: Pluto Press.
- Jonsson, Michael (2014). The Kosovo conflict: From humanitarian intervention to state capture. I: Svante Cornell og Michael Jonsson (red.), *Conflict, Crime, and the State in Postcommunist Eurasia*, s. 177-198. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.
- Judah, Tim (2000). *Kosovo: War and revenge*. New Haven og London: Yale University Press.
- Judah, Tim (2008). *Kosovo: What everyone needs to know*. Oxford og New York: Oxford University Press.
- Kristensen, Kristian Søby og Kristian Knus Larsen (2017). Denmark's Fight Against Irrelevance, or the Alliance Politics of 'Punching Above Your Weight'. I: Michael Wesley (red.), *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*, s. 59-76. Australia: ANU Press.
- Kragh, Anne Sofie og Michael Dyrby (2017). *Statsministrene*. København: Politikens Forlag.
- Kvist, Jakob og Jon Bloch Skipper (2007). *Udenrigsministre: Seks politiske portrætter*. København: People's Press.
- Lang, Gustav og Erik Dreyer-Andersen (1999). Maritime operationer til støtte for operationerne i Kosovo. *Militært tidsskrift*

- 128(4), s. 316-324.
- Latawski, Paul og Martin A. Smith (2010). *The Kosovo Crisis: The Evolution of Post Cold War European Security*. Manchester og New York: Manchester University Press.
- Layne, Christopher (2000). Miscalculations and Blunders lead to War. I: Ted Galen Carpenter (red.), *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War*, s.11-20. Washington D.C.: Cato Institute.
- Layne, Christopher og Benjamin Schwarz (1999). For the Record. *The National Interest* 57, s. 9-15.
- Lyon, Alynna J. og Chris J. Dolan (2007). American humanitarian intervention: toward a theory of coevolution. *Foreign Policy Analysis* 3(1), s. 46-78.
- Malcolm, Noel (1997). *Kosovo: A short history*. Basingstoke og Oxford: MacMillan.
- Mandelbaum, M. (1999). A perfect failure: NATO's war against Yugoslavia. *Foreign Affairs* 78(5), s. 2-8.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig?* Uvildig udredning af baggrund for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. København: Rosendahls.
- Martin, Pierre og Mark R. Brawley (red.) (2000). *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?* New York: Palgrave.
- Mccgwire, Michael (2000). Why did we bomb Belgrade? *International Affairs* 76(1), s. 1-23.
- Michel, Leo G. (2003). NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule? *Strategic Forum* 202. Washington: National Defense University.
- Mortensen, Clara Lyngholm og Anders Wivel (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.). *Hvorfor gik Danmark i krig?* Irak og tværgående analyser. Bind 3. København: Rosendahls.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5(2), s. 155-167.
- Møller, Bjørn (1999). *The Kosovo Crisis and the Northern Tier: Den-*

- mark, Norway, Iceland, Sweden and Finland, Working Paper. København: Copenhagen Peace Research Institute (COPRI).
- Møller, Bjørn (2000). Dansk udenrigspolitik efter Kosovo. *Politica* 32(2), s. 172-85.
- Møller, Lars R. (2001). *Operation Bøllebank: Soldater I kamp*. København: Høst og Søn.
- NATO (2001). *NATO-håndbogen*. Brussels: Office of Information and Press.
- Norris, John (2005). *Collision Course: NATO, Russia, and Kosovo*. Westport, Connecticut og London: Greenwood Publishing Group.
- Nyrup Rasmussen, Poul (2003). *Den ny forbindelse – viljen til at forandre Verden*. København: Fremad.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two activist foreign policies: Changing perceptions of threat and 'activism' in Danish foreign policy*. DIIS Report 2012 nr. 16. København: Danish Institute for International Studies (DIIS).
- Ong, Gerard G. (2003). Credibility over courage: NATO's mis-intervention in Kosovo. *The Journal of Strategic Studies* 26(1), s. 73-108.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47 (3), s. 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (red.) (2017). Dansk udenrigspolitisk aktivisme på tværs af institutionelle arenaer. *Politica* 49(4), s. 339-454.
- Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement, 1973-2006*. Dansk udenrigspolitik historie, bind 6. København: Gyldendal.
- Petersen, Nikolaj (2009). Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109(1), s. 154-204.
- Pharo, Per Fredrik Ilsaas (2000). NATO og Kosovo-krisen: Mellom pest og kolera. *Internasjonal Politikk* 58(1), s. 3-26.
- Posen, Barry R. (2000). The war for Kosovo: Serbia's political-military strategy. *International Security* 24(4), s. 39-84.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces. *Cooperation*

- & *Conflict* 40(1), s. 67-89.
- Redd, Steven B (2005). The influence of advisers and decision strategies on foreign policy choices: President Clinton's decision to use force in Kosovo. *International Studies Perspectives* 6(1), s. 129-150.
- Regjeringen (2001). *Kosovo-krisen: Nasjonal Rapport*. Oslo: Regjeringen.
- Reisman, Michael W. (1999). Kosovo's Antinomies. *The American Journal of International Law* 93(4), s. 860-862.
- Riley, Russel L. (2016). *Inside the Clinton White House*. New York: Oxford University Press.
- Roberts, Adam (1999). Nato's 'humanitarian war' over Kosovo. *Survival* 41(3), s. 102-123.
- Rudolf, Peter (2000). Germany and the Kosovo conflict. I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?*, s. 91-112. New York: Palgrave.
- Rynning, Steen (2005). *NATO renewed: the power and purpose of transatlantic cooperation*. New York og Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Rytter, Jens Elo og Anders Henriksen (2019). Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.). *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Said, Edward (2000). The treason of the intellectuals. I: Tariq Ali (red.), *Masters of universe? NATO's Balkan Crusade*, s. 341-345. London og New York: Verso.
- Simma, Bruno (1999). NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects. *European Journal of International Law* 10(1), s. 1-22.
- Solana, Javier (1999). NATO's Success in Kosovo. *Foreign Affairs* 78(6), s. 114-120.
- Song, Yanan (2016). *The US Commitment to NATO in the Post-Cold War Period*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stahn, Carsten (2007). Responsibility to protect: Political rhetoric or emerging legal norm? *American Journal of International Law*,

- 101(1), s. 99-120.
- Sulyok, Gabor (2003). The Theory of Humanitarian Intervention with Special Regard to NATO's Kosovo Mission. I: Florian Bieber og Židas Daskalovski (red.), *Understanding the war in Kosovo*, s. 184-198. London og Portland, Oregon: Frank Cass.
- Svejgaard, M. og K. Nødskov (1999). Luftstridskræfters anvendelse under Operation 'Allied Force'. *Militært tidsskrift* 128(4), s. 283-306.
- Svendsen, Jacob og Lars Halskov (2012). *Et land i krig*. København: Politikens Forlag.
- Szamuely, George (2013). *Bombs for Peace: NATO's Humanitarian War on Yugoslavia*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Talbott, Strobe (2002). *The Russia hand: a memoir of presidential diplomacy*. New York: Random House.
- The Foreign Affairs Committee (2000). "Fourth Report". UK, Foreign Affairs Committee Publications. <https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmaff/28/28o2.htm> (16. november 2018).
- Tomes, Robert (2000). Operation Allied Force and the legal basis for humanitarian interventions. *Parameters* 30(1), s. 38-50.
- Vachudova, Milada Anna (2000). The Atlantic Alliance and the Kosovo Crisis: The impact of Expansion and the behavior of New Allies. I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?*, s. 201-220. New York: Palgrave.
- Walker (2001). OSCE Verification Experience in Kosovo; November 1998-June 1999. I: Ken Booth (red.), *The Kosovo Tragedy: The Human Rights Dimensions*, s. 127-144. London: Frank Cass.
- Walt, S. M. (2000). NATO's future (In theory). I: Pierre Martin og Mark R. Brawley (red.), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force Or Forced Allies?*, s. 11-26. New York: Palgrave.
- Wedgwood, Ruth (1999). NATO's Campaign in Yugoslavia. *The American Journal of International Law* 93(4), s. 828-834.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*. Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Ellen (2008). Out of Area and Very Much in Business?

- NATO, the U.S., and the Post-9/11 International Security Environment. *Comparative Strategy* 27(1), s. 65-78.
- Williams, Michael J. (2009). *NATO, Security and Risk Management: From Kosovo to Kandahar*. Abingdon og New York: Routledge.
- Wivel, Anders (2019). Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentlige argumenter for Danmarks militære engagement. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.). *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Wolfgram, M. A. (2008). Democracy and propaganda: NATO's war in Kosovo. *European Journal of Communication* 23(2), s. 153-171.
- Youngs, Tim (1998). *Kosovo: The Diplomatic and Military Options*. Great Britain: Library House of Commons.

Med hele vejen

EN ANALYSE AF BESLUTNINGSPROCES-
SEN BAG DET DANSKE MILITÆRE
ENGAGEMENT I AFGHANISTAN I 2001

SANNE AAGAARD JENSEN OG
JAKOB LINNET SCHMIDT

Indhold

Akronymer og forkortelser	289
Kort over Afghanistan	290
1. Indledning	291
Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?	294
Den politiske beslutningsproces	299
Kildemateriale	300
Forskningsoversigt	305
Fremstillingens opbygning	309
DEL 1 BAGGRUND	313
2. Afghanistan og det internationale samfund før	
11. september 2001	315
Afghanistans historie	315
Osama bin Laden og al-Qaeda	319
Det internationale samfund og Afghanistan	321
3. Reaktionen på 11. september: Et angreb på den	
demokratiske verden	329
Reaktioner i USA	330
Reaktioner i FN og NATO	334
Reaktioner i Danmark	344
Last og brast – en delkonklusion	356
4. En international koalition mod terrorisme	361
Forventninger frem mod den 20. september	362
Det næste skridt	383
Artikel 5 i praksis	406
	287

Solidaritet i praksis – en delkonklusion	420
5. Et dansk bidrag til Operation Enduring Freedom?	423
Operation Enduring Freedom: En anden form for krig	424
Overvejelser om et dansk bidrag	436
Militære forbindelser	453
Med hele vejen? – en delkonklusion	469
6. Valgkamp	471
Den internationale udvikling	472
Regeringens 'øjne og ører': Forbindelselementet ved Central Command	478
Vi tøver – en delkonklusion	495
DEL 2 BESLUTNINGEN	497
7. Beslutningen om dansk krigsdeltagelse, december 2001	499
Regeringsskiftet og udsigten til et dansk bidrag	500
En 'køreplan'	509
De politiske forhandlinger om et dansk bidrag	516
Der bør handles resolut – en delkonklusion	542
8. Epilog	543
Et dansk bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke	543
De danske militære indsatser i Afghanistan – en opsamling	554
Konklusion	561
Beslutningsgrundlag og rådføring	561
Hvorfor gik Danmark i krig?	563
Kilder og litteratur	567
Statslige arkiver	567
Private og ikke-statslige arkiver	567
Interviews	567
Publiceret kildemateriale	567
Aviser og nyhedsbureauer	585
Litteraturliste	585

Akronymer og forkortelser

AWACS	Airborne Warning and Control System (system til luftbåren varsling og kontrol)
CENTCOM	U.S. Central Command (hovedkommando i det amerikanske forsvarsministerium for Mellem-østen, Østafrika og Centralasien)
DANATO	Danmarks faste politiske repræsentation i NATO
EU	Den Europæiske Union
FE	Forsvarets Efterretningstjeneste
FKO	Forsvarskommandoen
FKP	Frømandskorpset
FMN	Forsvarsministeriet
FN	Forenede Nationer
FOELM	Det danske militære forbindelseselement ved Central Command
FTK	Flyvertaktisk Kommando
HOK	Hærens Operative Kommando
JGK	Jægerkorpset
NATO	North Atlantic Treaty Organisation (Den Nordatlantiske Traktatorganisation)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (øverste hovedkvarter for de allierede styrker i Europa)
STM	Statsministeriet
UM	Udenrigsministeriet
VFK	Værnsfælles Forsvarskommando
ISAF	International Security Assistance Force
OEF	Operation Enduring Freedom

Kort over Afghanistan



KAPITEL 1

Indledning¹

Den 14. december 2001 vedtog et flertal i Folketinget, at Danmark skulle yde et militært bidrag til en international indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Et dansk militært engagement i Afghanistan var blevet aktuelt, efter at USA to måneder forinden havde indledt Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Operationen var dels rettet mod al-Qaeda-netværket, som stod bag terrorangrebet på USA den 11. september 2001, dels mod Taleban-styret, som husede al-Qaeda og nægtede at udlevere dets grundlægger og leder, Osama bin Laden. USA dannede en international koalition mod terrorisme og anmodede en række lande, heriblandt Danmark, om konkrete bidrag til den militære operation. Beslutningen i december 2001 indebar, at Danmark stillede kampfly, transportfly og specialstyrker til rådighed for den amerikanskledede aktion i Afghanistan.

Nærværende delundersøgelse afdækker den politiske proces frem til beslutningen i december 2001 om et dansk militært engagement i Afghanistan. I maj 2016 indgik et flertal i Folketinget en politisk aftale om at iværksætte en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. Formålet med udredningen er at "kortlægge baggrunden for de politiske beslutninger om dansk deltagelse og sikre en retvisende beskrivelse og læring for efterti-

1 En stor tak til Per Carlsen, Rasmus Mariager, Clara Lyngholm Mortensen, Mikkel Runge Olesen, Jens Ringsmose, Sten Rynning, Regin Schmidt og Anders Wivel for kommentarer til udkast til denne fremstilling.

den.”² Denne delundersøgelse har til formål at belyse baggrunden for den del af udredningens kommissorium, der vedrører Afghanistanbeslutningen. Af den politiske aftale fremgår, at udredningen bl.a. skal omfatte:

”Beslutningen om et dansk militært engagement i Afghanistan, som Folketinget meddelte samtykke til med vedtagelsen den 14. december 2001 af beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terroristnetværk i Afghanistan.”³

I henhold til den politiske aftale om udredningen skal undersøgelsen besvare tre spørgsmål:

- Hvilke oplysninger om bl.a. forholdene i Afghanistan byggede beslutningen om dansk deltagelse i de militære styrkebidrag på?
- Hvordan blev de pågældende oplysninger inddraget i de politiske overvejelser om dansk deltagelse?
- Hvilke oplysninger af betydning for beslutningen om dansk krigsdeltagelse blev videregivet til Folketinget i forbindelse med behandlingen af forslaget til folketingsbeslutning og lå således til grund for Folketingets beslutning?⁴

Heraf følger, at undersøgelsen må koncentrere sig om den politiske beslutningsproces med særligt fokus på informationsgrundlaget. Den politiske beslutningsproces omfatter regeringen, Folketinget (herunder Det Udenrigspolitiske Nævn), de centrale ministerier (i dette tilfælde Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet) samt andre vigtige myndigheder (f.eks. Forsvaret). Med

2 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

3 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

4 Justitsministeriet 2016, ”Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan”, 25. maj 2016.

udgangspunkt i analyser af et omfattende kildemateriale fra relevante ministerier og myndigheder vil undersøgelsen således fokusere på tre aspekter: De relevante indkomne oplysninger (herunder information indhentet på eget initiativ af danske myndigheder), regeringens interne overvejelser foranlediget heraf samt regeringens videregivelse af oplysninger til og rådføring med Folketinget. På baggrund heraf kan undersøgelsen besvare den overordnede problemstilling: Hvorfor gik Danmark i krig i Afghanistan?

Det var en nytiltrådt regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti, som efter folketingsvalget den 20. november 2001 fremsatte beslutningsforslag nr. B 37 i Folketinget den 13. december 2001. Forslaget blev vedtaget dagen efter med 101 stemmer mod 11. Regeringen samt Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti stemte for, mens Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og to medlemmer af den socialdemokratiske folketingsgruppe stemte imod.⁵ I regeringens motivering af B 37 blev der lagt vægt på, at Danmark siden 11. september "konsekvent [havde] udtrykt støtte og solidaritet over for USA og andre lande i kampen mod den internationale terrorisme". Da USA nu var kommet med en konkret anmodning om et dansk bidrag, mente regeringen, at Danmark burde imødekomme den.⁶ Med andre ord blev B 37 omtalt som en konsekvens af den politik, Danmark havde ført siden 11. september. For at forstå baggrunden for denne folketingsbeslutning må opmærksomheden således ikke kun rettes mod de faktorer, der bidrog til, at Danmark imødekom anmodningen fra USA, men også mod hvad der i første omgang ledte frem til, at Danmark i december 2001 modtog en anmodning fra USA om at yde et konkret militært bidrag, og hvorfor anmodningen så ud, som den gjorde. Heraf følger, at politikken ført af den danske regering både før og efter folketingsvalget i november 2001 må undersøges, dvs. SR-regeringen (bestående af Socialdemokrati-

5 Folketinget 2001, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 14. december 2001.

6 Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001.

et og Det Radikale Venstre) med Poul Nyrup Rasmussen i spidsen samt Anders Fogh Rasmussens VK-regering (bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti).

Som følge af udredningens opdrag er det folketingsbeslutning nr. B 37 af 14. december 2001 om et dansk bidrag til Operation Enduring Freedom (OEF), som denne delundersøgelse koncentrerer sig om. Det betyder, at det kun er baggrunden for det indledende militære bidrag til indsatsen i Afghanistan, som skal undersøges, og ikke Danmarks mangeårige militære engagement i Afghanistan, som blev indledt med OEF og derefter videreføre med deltagelsen i en international sikkerhedsstyrke, International Security Assistance Force (ISAF).⁷ Mens den danske deltagelse i OEF blev afsluttet i 2003, er bidraget til ISAF efterfølgende blev udvidet ad flere omgange, og det var som en del af ISAF-missionen, at Folketinget i 2006 besluttede at sende danske styrker til en af de mest urolige provinser, Helmand, i det sydlige Afghanistan. ISAF-missionen blev afsluttet ved udgangen af 2014, hvorefter afghanske nationale sikkerhedsstyrker overtog ansvaret for sikkerheden i landet. Siden da har Danmark deltaget i en støttemission, som ledes af NATO.⁸

Hvordan forstår vi Danmarks militære engagement?

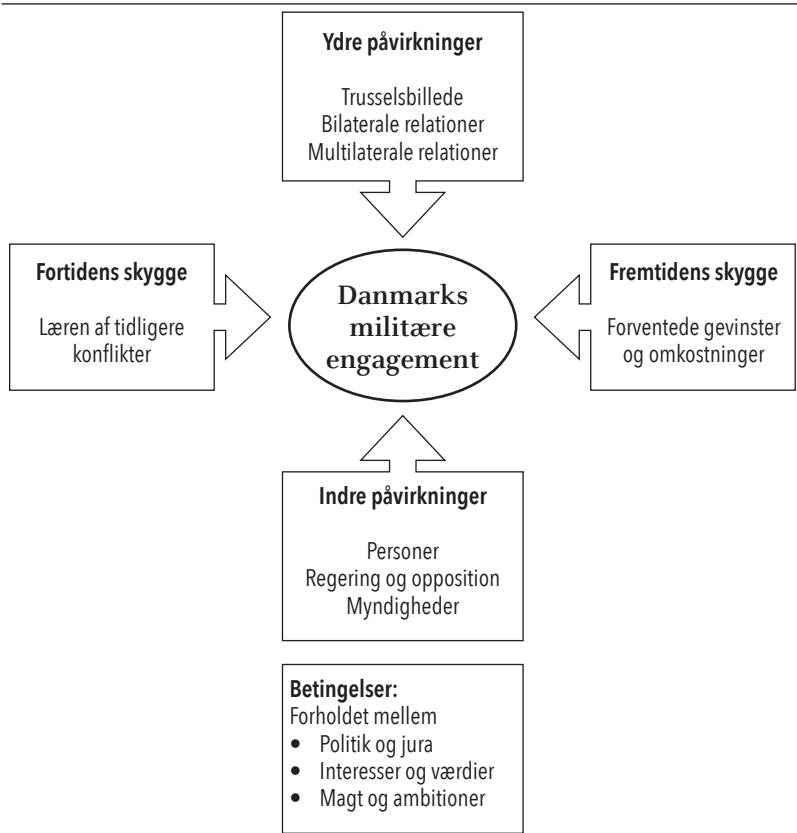
Den overordnede problemstilling for denne undersøgelse er, hvorfor Danmark gik i krig i Afghanistan. Som ovenfor anført handler dette både om at afdække, hvorfor Danmark blev anmodet af USA om at deltage, hvordan bidraget blev udarbejdet og hvorfor den danske regering og Folketinget valgte at imødekomme anmodningen fra USA. Undersøgelsen af disse spørgsmål tager udgangspunkt i den overordnede forståelsesramme for udredningen, som

7 Beslutningen om dansk deltagelse i den FN-initierede ISAF-styrke blev taget af et enstemmigt Folketing i januar 2002. Se Folketinget 2002, "B 45 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002.

8 Hansen og Møller 2011, *Danish Military Forces in Afghanistan 2001-2011*; Mortensen og Wivel 2019, *Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018*, appendiks.

er omtalt i kapitel 2 af udredningens bind 1. Ifølge denne kan tilblivelsen af et dansk militært engagement forstås i et spændingsfelt mellem på den ene side ydre og indre påvirkninger og på den anden side indflydelsen af fortidens erfaringer og forventninger til fremtiden (se figur 1).⁹

Figur 1 Forståelsesramme for Danmarks militære engagement



Kilde: Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

Blandt ydre påvirkninger, der har betydning for det militære engagement, kan der identificeres tre kategorier, nemlig trusselsbillede, bilaterale relationer og multilaterale relationer. I forhold til

9 For yderligere introduktion og diskussion, se Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 2.

Danmarks militære engagement i Afghanistan må det overvejes, hvordan trusselsbilledet efter terrorangrebet den 11. september blev vurderet i Danmark. Terrorangrebet mod USA var et sikkerhedspolitisk chok, der ændrede de vilkår, som dansk sikkerhedspolitik havde hvilet på siden den kolde krig. Efter 11. september 2001 blev kampen mod international terrorisme det helt centrale emne i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.¹⁰ Den nye politiske virkelighed fik også stor betydning for Danmarks forhold til omverdenen, såvel bilateralt som multilateralt. Det danske militære bidrag til Operation Enduring Freedom var et bilateralt bidrag til USA, som dannede en international koalition til at udføre en 'selvforsvars-operation' sanktioneret af FN. Aktionen blev muliggjort via hjælp fra allierede, bl.a. NATO-landene. Baggrunden for NATO-involveringen var, at alliancen som reaktion på terrorangrebet for første gang i sin historie aktiverede Den Nordatlantiske Traktats artikel 5, den såkaldte 'musketéred', efter hvilken et angreb på ét medlem skal forstås som et angreb på alle alliansens medlemslande. I forlængelse heraf bidrog Danmark ligeledes til en række mindre NATO-operationer til støtte for kampen mod international terrorisme, som kun kort behandles i denne undersøgelse.¹¹ Danmarks bilaterale og multilaterale relationer og de udefra kommende for-

10 Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 580. Eksempelvis skrev daværende direktør i Udenrigsministeriet, Friis Arne Petersen, i et tilbageblik ved årsskiftet 2001/2002, at referencepunktet for fremtidige internationale relationer med ét blev ændret med terrorangrebet, og at man fra dansk side forpligtede sig entydigt i kampen mod terrorisme, som blev den primære udenrigspolitiske prioritet. Se Petersen 2002, *The International Situation and Danish Foreign Policy 2001*, s. 3-4. Omtrent samtidig beskrev den nye forsvarsminister fra Venstre, Svend Aage Jensby, 11. september som et "sikkerhedspolitisk chok", som for det danske forsvar kom til at betyde en væsentlig forøgelse af det internationale engagement. Se Forsvarsministeren 2002, *Årlig Redegørelse 2001*, s. 7-8, 31.

11 SR-regeringen fik i oktober 2001 parlamentarisk opbakning til tre NATO-operationer: Operation Eagle Assist, hvor dansk mandskab deltog i patruljeringen af det amerikanske luftrum med NATO's AWACS-fly (regeringen fik tilslutning hertil af Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. oktober 2001); Operation Amber Fox, hvor Danmark deltog i en NATO-styrke i Makedonien (FYROM), som bl.a. skulle frigøre amerikanske og britiske styrker (beslutningsforslag nr. B 5 vedtaget i Folketinget den 9. oktober 2001); og Operation Active Endeavour, hvor den danske korvet Niels Juel blev sendt til det østlige Middelhav for at aflaste amerikanske og britiske flådeenheder (beslutningsforslag nr. B 65 vedtaget i Folketinget den 25. oktober 2001).

ventninger, der udsprang heraf, var således af stor betydning for beslutningen om et militært engagement i Afghanistan i 2001.

Udredningens forståelsesramme peger ligeledes på, at en beslutning om militært engagement er indlejret i en indenrigspolitisk kontekst af myndigheder, politiske partier og centrale beslutningstagere. Bidrag fra myndigheder, i denne forbindelse særligt Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet samt Forsvaret, indgår i den politiske beslutningsproces, hvorfor også magtbalancen og ansvars- og opgavefordelingen mellem disse myndigheder må tages med i betragtning. Som allerede nævnt lå regeringsmagten i den undersøgte periode først hos SR- og dernæst VK-regeringen, hvorfor den interne proces i de to regeringer samt dialogen med de øvrige folketingspartier må undersøges. Hertil kommer den rolle, som centrale beslutningstageres personlige vurdering og ageren kan have for en beslutnings udformning. Mens det under SR-regeringen var Socialdemokratiet, som bestred de centrale ministerposter og dermed primært tegnede regeringens politik på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, var ministerierne under VK-regeringen fordelt sådan, at Venstre bestred statsminister- og forsvarsministerposten, mens Det Konservative Folkeparti bestred udenrigsministerposten.

Endelig influeres en beslutning om militært engagement i henhold til forståelsesrammen også af fortidens erfaringer og forventningerne til fremtiden. Afghanistanbeslutningen placerede sig i en række af tidligere internationale militære engagementer, herunder deltagelsen i den FN-sanktionerede flådeblokade af Irak i 1990-1991 og i NATO-operationen i Kosovo i 1999.¹² Erfaringer fra tidligere krige og konflikter vil typisk spille en væsentlig rolle for nye militære engagementer, både som argumenter i politiske diskussioner og i form af de handlingsmønstre, som bl.a. myndigheder følger. For 2001 er det ligeledes væsentligt, at terrorangrebet den 11. september ændrede den internationale udenrigs- og sikkerhedspo-

12 Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 451-456, 603-604, 651; Jakobsen 2009, *Fra ferie til flagskib*, s. 6, 12; Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks.

litiske dagsorden og dermed de fremtidige vilkår for dansk politik på disse områder.

På baggrund af analyser af de forskellige forklaringsfaktorer konkluderer undersøgelsen, at det altovervejende var forholdet til USA, der var afgørende for beslutningen i december 2001 om at yde et dansk militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. I solidaritet med USA efter terrorangrebet erklærede statsminister Poul Nyrup Rasmussen, at Danmark var med USA 'hele vejen', og denne retorik blev fortsat af VK-regeringen efter regeringsskiftet i november 2001. Der kan således konstateres en høj grad af kontinuitet mellem de to regerings syn på et dansk bidrag, om end disse synspunkter også indeholdt politiske nuanceforskelle. Generelt lagde SR-regeringen større vægt på multilaterale aspekter, mens VK-regeringen i højere grad betonedede det direkte, bilaterale forhold til USA. Fælles var dog, at signalerne til USA om dansk solidaritet blev fulgt op med konkrete manifestationer, herunder beslutningen i slutningen af oktober om at udsende et dansk forbindelseselement til det amerikanske forsvars Central Command, som var det operative hovedkvarter for Operation Enduring Freedom. Denne beslutning var afgørende for, at Danmark senere modtog en specifik anmodning om at yde et bidrag. Undersøgelsen viser ligeledes, at omdrejningspunktet ikke var, *om* Danmark ville bidrage, men *hvad* Danmark ville bidrage med. I begyndelsen af november, mens der var valgkamp i Danmark, blev Danmark via militære og diplomatiske kanaler bekendt med, at det først og fremmest var specialstyrker, som USA efterspurgte til indsatsen i Afghanistan. For VK-regeringen var det afgørende at vise handlekraft og hurtigst muligt at tilbyde USA et bidrag i form af danske specialstyrker.

Den politiske beslutningsproces

En beslutning om at sende danske styrker i krig træffes af Folketinget.¹³ Forud for Folketingets beslutning om at sende danske styrker til Afghanistan gik en proces, hvor regeringen, ministerier og myndigheder spillede centrale roller. Fra regeringen var statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren de vigtigste aktører. De væsentligste drøftelser mellem de tre ministre fandt sted i tværministerielle fora og ved ad hoc-møder og samtaler. Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik blev i den undersøgte periode hovedsageligt drøftet i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del II) og Regeringens Sikkerhedsudvalg.¹⁴ Mens Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del II) mødtes ganske få gange i den undersøgte periode, var der i perioden umiddelbart efter 11. september ofte møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg. I Regeringens Sikkerhedsudvalg mødtes statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren bl.a. med chefen for Politiets Efterretningstjeneste, chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste og forsvarschefen for at drøfte sikkerhedspolitiske spørgsmål.¹⁵ Regeringens grundlag for at tage beslutninger udgøres overvejende af de informationer, som ministrene modtager fra deres ministerier. Via en række danske repræsentationer i udlandet samt udenlandske repræsentationer i Danmark modtager ministerierne informationer, som spiller en vigtig rolle i forhold til ministeriernes viden og analyser. I beslutningen om at sende danske styrker til Afghanistan spillede særligt informationer fra den danske ambassade i

13 For procedureerne i 2001 vedrørende beslutning om udsendelse af danske styrker, se notits, N.2, UM, "Procedure for behandling af anmodning om dansk militært bidrag", 21. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM. Om den danske beslutningsproces generelt, se Forsvarsministeriet 2005, *Årlig Redegørelse*, s. 24-26; Olesen og Nordby 2014, *The Middle Eastern Decade*, s. 64-72.

14 Indtrykket fra det samtidige kildemateriale er, at Regeringens Koordinationsudvalg på dette tidspunkt ikke spillede nogen rolle. Mogens Lykketoft har udtalt, at udvalget ikke havde en nær så central rolle under SR-regeringen, som det senere har fået. Se Kvist og Skipper 2007, *Udenrigsminister*, s. 325.

15 Til Regeringens Sikkerhedsudvalg er der knyttet et embedsmandsudvalg, hvor ledelserne i ministerierne og efterretningstjenesterne mødes. Om udvalgene, se Laursen 2011, *Regeringens Sikkerhedsudvalg*, s. 538-539; Laursen 2011, *Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg*, s. 211.

Washington og den danske NATO-repræsentation i Bruxelles betydningfulde roller. En anden central aktør var Forsvaret, herunder særligt det danske forbindelseselement ved Central Command i USA. Endelig var den amerikanske ambassade i København en vigtig kilde til information.

Hvad angår videregivelsen af oplysninger til Folketinget er Det Udenrigspolitiske Nævn et væsentligt organ, fordi regeringen ifølge Grundloven er forpligtet til at rådføre sig med Nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde.¹⁶ Møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn er fortrolige og danner rammen for Folketingets formelle drøftelser af udenrigspolitiske emner. Mens regeringen således er forpligtet til at rådføre sig med Nævnet, foregår der tillige politiske sonderinger i andre fora. Væsentlige fora for politiske drøftelser er uformelle samtaler mellem partiledere og møder i forsvarsforligskredsen.

Kildemateriale

Undersøgelsen baserer sig på analyser af et omfattende kildemateriale. Af den politiske aftale om udredningen fremgår, at forskerne skal have adgang "til alle dokumenter, herunder klassificerede, der er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen, samt som udgangspunkt øvrigt foreliggende skriftligt materiale, som de finder relevant, hos danske myndigheder."¹⁷

Undersøgelsen har haft adgang til de dokumenter, som er indsamlet til brug for Irak- og Afghanistankommissionen, og en del af dette materiale har været et væsentligt grundlag for analyserne. Irak- og Afghanistankommissionen havde til opgave dels at undersøge og redegøre for grundlaget for den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak, dels at undersøge og redegøre for, hvad danske myndigheder har foretaget sig i forbindelse med tilbageholdel-

16 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov". Se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

17 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016.

se af personer under krigene i Irak og Afghanistan.¹⁸ Kommissionen blev nedlagt i sommeren 2015 af en nytiltrådt Venstre-regering og nåede ikke at færdiggøre sit arbejde, herunder indsamlingen af materiale. Da den tidligere kommission derudover heller ikke havde til formål at undersøge grundlaget for den danske beslutning fra 2001 om at deltage i krigen i Afghanistan, har en væsentlig del af opgaven for nærværende undersøgelse derfor været at identificere og analysere relevant materiale fra de involverede myndigheder. Særligt tre ministerier har været relevante for undersøgelsen: Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Indsamlingen af materiale er primært koncentreret om perioden fra 11. september og frem til årsskiftet 2001/2002.

Materiale fra Udenrigsministeriets arkiv har udgjort det mest omfangsrige kildemateriale for undersøgelsen. I Udenrigsministeriets arkiv, hvor materialet arkiveres i emneopdelte sager, er der via registraturlister identificeret en række sagsakter, som er centrale for undersøgelsen. Dette drejer sig både om sager, der løber over en længere historisk periode, og om sager, der er oprettet umiddelbart efter terrorangrebet 11. september. Sagerne i Udenrigsministeriets arkiv indeholder bl.a. indberetninger fra danske ambassader i udlandet og de danske missioner i NATO og FN, korrespondance med andre internationale og nationale myndigheder og ministerier samt interne dokumenter, f.eks. talepunkter til ministeren, notater og juridiske vurderinger. En anden væsentlig kildegruppe i Udenrigsministeriets arkiv er ministeriets optegnelser fra møder i Det Udenrigspolitiske Nævn.

I Forsvarsministeriets arkiv er relevante sager identificeret ved søgninger i journalsystemet for ministeriets arkiv. Disse sager indeholder en del af de samme indberetninger fra danske ambassader og danske missioner i NATO og FN, som er lokaliseret i Udenrigsministeriets arkiv. Derudover indeholder sagerne fra Forsvarsministeriet interne ministerielle dokumenter, f.eks. talepunkter til ministeren, notater og juridiske vurderinger, samt intern forsvarsmæssig korrespondance, f.eks. mellem Forsvarsmini-

18 Justitsministeriet 2012, "Kommissorium for en undersøgelseskommision om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan", 27. juni 2012.

steriet og Forsvarskommandoen og mellem Forsvarsministeriet og Danmarks faste militære repræsentation ved NATO. En væsentlig kildegruppe i ministeriets arkiv er desuden korrespondancen med det danske forbindelseselement, som i slutningen af oktober 2001 blev sendt til Central Command i Florida, USA. Ud over materiale fra Forsvarsministeriet er der også rekvireret materiale fra Værnsfælles Forsvarskommando. Dette er dels fremfundet på baggrund af aktlister, dels af Værnsfælles Forsvarskommandos personale på baggrund af efterspørgsler fra udredningen. Det indhentede materiale omfatter bl.a. interne overvejelser i Forsvaret og materiale knyttet til udsendelsen af forbindelseselementet.

Materiale fra Statsministeriets arkiv har udgjort et mindre omfangsrigt, men særdeles væsentligt kildegrundlag for undersøgelsen, idet materialet i flere tilfælde mere direkte belyser udformningen og vedtagelsen af regeringens politik. Det skyldes, at Statsministeriet ofte spiller en mindre rolle indledningsvis i en beslutningsproces, men en helt central rolle senere i forløbet. I Statsministeriet er der via ministeriets journalsystem rekvireret materiale fra både ministeriets åbne arkiv og ministeriets sikkerhedsarkiv. I det åbne arkiv er relevante sager identificeret ved søgninger i ministeriets journalsystem. I sikkerhedsarkivet, som ikke har et søgbart journalsystem, er de relevante sager lokaliseret af ministeriets medarbejdere på baggrund af udredningens forespørgsler. Materialet omfatter optegnelser fra møder i ministeriet, herunder Regeringens Sikkerhedsudvalg (og møder i regi heraf), Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og diverse briefer af statsministeren. Endvidere indeholder arkivet interministeriel korrespondance, interne notater samt indberetninger fra danske repræsentationer i udlandet, som er sendt til Statsministeriet via Udenrigsministeriet.

En del af undersøgelsens materiale beror som nævnt i flere af ministeriernes arkiver, idet der er tale om korrespondance mellem ministerierne eller væsentlige indberetninger fra udlandet. I mange tilfælde vil der dog knytte sig relevante oplysninger til materialet, f.eks. håndskrevne notater, som kan være med til at belyse, hvordan informationsstrømmen mellem involverede myndigheder er foregået. Størstedelen af det benyttede materiale afspejler,

hvordan danske embedsmænd i ministerier eller på repræsentationer i udlandet har vurderet en given situation. Denne type materiale er væsentligt i forhold til at opridsede det grundlag, hvorpå politiske beslutninger blev truffet. Der knytter sig imidlertid nogle metodiske overvejelser til arbejdet med den type af materiale, bl.a. vedrørende hvilken tendens materialet udtrykker. Hvad angår indberetninger fra danske repræsentationer i udlandet bør man eksempelvis være opmærksom på, at indberetningen har til formål at viderebringe oplysninger og analyser fra værtslandet, men samtidig spiller en rolle i forhold til den enkelte repræsentations placering i det danske diplomati og i den enkelte diplomats karrierevej.¹⁹

Herudover er der lakuner i det indsamlede materiale, som det ikke har været muligt at udfylde, f.eks. overvejelser blandt politikere eller embedsmænd, som ikke har efterladt sig skriftlige spor, møder der ikke er taget referat af osv. Overvejelser om materialemæssige lakuner vil fremgå løbende i fremstillingen. Hvad angår benyttelsen af kildemateriale fra relevante myndigheder, er der i retningslinjerne for den politiske aftale bag udredningen indskrevet det forbehold, at myndighederne kan tage stilling fra sag til sag med hensyn til forskernes ønsker om gennemgang af særligt sensitivt materiale, der ikke er sendt til Irak- og Afghanistankommissionen.²⁰ Der har i den forbindelse ikke været eksempler på, at undersøgelsen er nægtet adgang til forespurgt materiale. I enkelte tilfælde har der dog været materiale, som hverken forskerne eller ministeriernes personel har været i stand til at fremfinde. Dette kan skyldes, at materialet er fejlljournaliseret, bortkommet eller destrueret.²¹ I forbindelse med udarbejdelsen af den skriftlige fremstilling har der været tre tilfælde, hvor myndighederne ikke har givet tilladelse til at benytte det udleverede materiale. Dette

19 Denne pointe er bl.a. beskrevet af den forhenværende britiske diplomat Carne Ross. Se Ross 2017, *Independent Diplomat*, s. 105-125.

20 Justitsministeriet 2016, "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016.

21 Materiale af høj klassifikation bliver løbende destrueret i henhold til det gældende sikkerhedscirkulære, når det anses som værende overflødigt. Dette sker for at undgå unødigt ophobning af materiale, som er omkostningstungt at opbevare og administrere. Se Justitsministeriet 2014, "Sikkerhedscirkulære", 17. december 2014.

omfatter ét dokument af dansk oprindelse og to af udenlandsk oprindelse. Fraværet af dette materiale ændrer imidlertid ikke på undersøgelsens konklusioner.

Det ministerielle materiale er undersøgelsens væsentligste kildegrundlag. Af andre former for kildemateriale er fra Folketinget bl.a. benyttet Folketingstidende og materiale fra forskellige folketingsudvalg. Derudover indgår en lang række af avisartikler, nyhedstelegrammer, pressemeddelelser og taler publiceret i den undersøgte periode. Nyhedsmaterialet inddrages løbende i undersøgelsen, når det vurderes at være relevant. Nyhedsmaterialet er udvalgt på baggrund af grundig research, men der er ikke tale om en systematisk undersøgelse af, hvordan spørgsmålet om dansk militært engagement i Afghanistan blev behandlet i medierne.²² Der inddrages desuden materiale fra politiske partier, herunder referater fra møder i partiernes folketingsgrupper. Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten har alle stillet materiale til rådighed for undersøgelsen. Det Radikale Venstre har meddelt, at partiet gerne stiller deres interne materiale til rådighed, men har dog ikke været i stand til at lokalisere materialet. Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti har afvist at stille materiale til rådighed for undersøgelsen.²³

Derudover bygger undersøgelsen også på personlige optegnelser fra centrale aktører, f.eks. dagbøger eller kommenterede kalendarer. Forhenværende statsminister Anders Fogh Rasmussen og forhenværende udenrigsminister Per Stig Møller har begge stillet en afskrift af deres dagbog til rådighed for udredningen, mens forhenværende udenrigsminister Mogens Lykketoft har fremsendt uddrag af sin dagbog på konkret forespørgsel.²⁴ Forhenværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen og forhenværende forsvars-

22 En systematisk undersøgelse af mønstre i de politiske beslutningstageres offentlige argumentation for dansk militært engagement i Afghanistan kan i stedet findes i Wivel 2019, *Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?*, kapitel 3.

23 E-mail, Vibeke List, 6. april 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Mette Abildgaard, 28. marts 2017, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Søren Espersen, 13. marts 2017, Krigsudredningens arkiv. For de tre partiers begrundelser se Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*, kapitel 1.

24 Per Stig Møller begyndte imidlertid først at lave personlige optegnelser fra udgangen af 2002, hvilket gør, at de ikke er relevante for denne fremstilling.

minister Sven Aage Jensby har begge meddelt, at de ikke er i besiddelse af personlige dagbøger eller lignende materiale. Nyrup Rasmussen henviser i den forbindelse til materiale fra Regeringens Sikkerhedsudvalg, briefinger fra Forsvarets Efterretningstjeneste, Regeringens Koordinationsudvalg, SR-regeringens ministermøder og Statsministeriets talepunkter til relevante EU- og NATO-topmøder, ”som på fyldestgørende måde dækker også mine overvejelser, synspunkter og regeringsbeslutninger”.²⁵

Som et væsentligt supplement til det skriftlige materiale er der foretaget en række interviews med centrale aktører. Interviews er bl.a. relevant i de tilfælde, hvor det ministerielle materiale ikke er dækkende, fordi overleveringen f.eks. er forgået mundtligt uden om de formelle kanaler.²⁶ Derudover er det karakteristisk for de ministerielle dokumenter, at de ofte beskriver sagsgange, mens de politiske overvejelser er mindre fremtrædende. Udredningen har interviewet tre politikere, Mogens Lykketoft, Per Stig Møller og Anders Fogh Rasmussen, samt otte embedsmænd, der alle har ønsket at optræde anonymt. Som supplement hertil kunne det have været relevant at interviewe Poul Nyrup Rasmussen samt de to forhenværende forsvarsministre, Jan Trøjborg og Sven Aage Jensby. Nyrup Rasmussen og Jensby har imidlertid ikke ønsket at medvirke, mens Trøjborg gik bort i 2012.

Forskningsoversigt

Krigen i Afghanistan og den danske deltagelse heri har været genstand for megen interesse, både i den offentlige debat og i forskningssammenhænge. Såvel de politiske som militære konsekvenser af den langvarige krig er blevet behandlet, herunder hvilke erfaringer Danmark har gjort sig som krigsførende nation både

25 E-mail, Poul Nyrup Rasmussen, 26. april 2017, Krigsudredningens arkiv. Udredningen har efterspurgt materiale fra Regeringens Koordinationsudvalg, men Statsministeriet har efter gennemgang af koordinationsudvalgets dokumenter oplyst, at der ikke forefindes materiale fra denne periode, hvor Afghanistan behandles. Som tidligere omtalt spillede koordinationsudvalget på dette tidspunkt ikke en væsentlig rolle for tilrettelæggelsen af regeringens udenrigspolitik.

26 Om mundtlig overlevering se f.eks. Møller 2014, *Tak for turen!*, s. 533; Tynell 2016, *Mørkelygten*, s. 286-287.

på slagmarken og på hjemmefronten. I forskningen er det bl.a. blevet undersøgt, hvordan Danmarks engagement i Afghanistan har påvirket det transatlantiske forhold, og hvordan den offentlige opinion i Danmark har udviklet sig i takt med den danske krigsdeltagelse.²⁷ Derudover er krigen i Afghanistan blevet udforsket i bredere analyser af dansk 'militær aktivisme'. Her forstås det militære som et instrument, Danmark kan bruge på den internationale scene, f.eks. ved deltagelse i internationale militære operationer. Den danske deltagelse i Afghanistankrigen er blevet forklaret som et led i en stigende grad af militær aktivisme i dansk udenrigspolitik efter afslutningen på den kolde krig.²⁸ Det er fortsat et emne for diskussion, hvorvidt det danske bidrag til indsatsen i Afghanistan var udtryk for brud eller kontinuitet i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik set over en længere periode.²⁹ Et centralt emne i de eksisterende forskningsdiskussioner er den kursændring i dansk udenrigspolitik, som fulgte efter terrorangrebet den 11. september og regeringsskiftet i 2001. Her lægges der bl.a. vægt på en mere markant 'international aktivisme' og en stærkere

27 For generelle undersøgelser af det danske engagement i Afghanistan, se bl.a. særnummeret af tidsskriftet *Økonomi & Politik*, 87(1) fra 2014; Rasmussen 2011, *Den Gode Krig? Danmark i Afghanistan 2006-2010*; Hansen og Møller 2011, *Danish Military Forces in Afghanistan 2001-2011*. Vedrørende læringsperspektivet, se Andersen 2014, *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan*. For undersøgelser af den offentlige opinion, se bl.a. Ringsmose og Børgensen 2011, *Shaping public attitudes towards the deployment of military power*; Jakobsen 2013, *Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab?*; Jakobsen og Ringsmose 2015, *In Denmark, Afghanistan is worth dying for*. Om det transatlantiske forhold, se bl.a. Ringsmose og Rynning 2008, *The impeccable ally? Denmark, NATO, and the uncertain future of top tier membership*; Henriksen og Ringsmose 2012, *What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington*; Jakobsen og Ringsmose 2015, *Size and Reputation: Why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11*.

28 Se bl.a. Kristensen (red.) 2013, *Danmark i krig: demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*; Wivel 2013, *From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics*.

29 Se bl.a. Rynning 2003, *Denmark as a Strategic Actor?*; Wivel 2005, *Between Paradise and Power*; Rynning 2006, *Den ufuldendte strategiske aktør*; Jakobsen og Ringsmose 2015, *In Denmark, Afghanistan is worth dying for*; Jakobsen 2015, *Danmarks militære aktivisme fortsetter med eller uden USA*; Pedersen 2018, *Was something rotten in the state of Denmark?*

transatlantisk orientering – også benævnt 'super-atlantisme'.³⁰ Da B 37-beslutningen blev indgået i Folketinget blot 17 dage efter, at VK-regeringen tiltrådte i 2001, er det imidlertid uden for denne undersøgelses rækkevidde at analysere konsekvenserne af 11. september og regeringsskiftet for dansk udenrigspolitik på længere sigt. Hvordan Afghanistanbeslutningen i december 2001 indgår i en bredere ramme af dansk krigsdeltagelse behandles nærmere af Rasmus Mariager og Anders Wivel i *Hvorfor gik Danmark i krig?*³¹

For hovedparten af de eksisterende undersøgelser af det danske militære engagement i Afghanistan gælder, at det er perioden fra 2006, hvor Danmark optrappede indsatsen, der er i fokus. Spørgsmålet om, hvorfor Danmark indledningsvis involverede sig i Afghanistankrigen tilbage i 2001 berøres således kun ganske overfladisk. Det centrale spørgsmål for denne undersøgelse, baggrunden for beslutningsforslag nr. B 37, er der hidtil kun to undersøgelser, der er gået i dybden med. Det ene bidrag er skrevet af historiker og politolog Nikolaj Petersen, som i 2002 udgav artiklen "Den tro allierede: Danmark og 11. september" og i 2004 bind 6 i *Dansk Udenrigspolitik Historie*, hvor afsnittet om tiden umiddelbart efter 11. september bygger på 2002-artiklen.³² Det andet bidrag er bogen *Et land i krig* fra 2012 skrevet af journalisterne Jacob Svendsen og Lars Halskov.³³ Mens Petersens bidrag er skrevet få år efter begivenhederne og baseret på offentligt tilgængeligt kildemateriale, særligt nyhedsmedier og folketingsdebatter, er Svendsen og Halskovs bidrag en journalistisk undersøgelse baseret på interviews med nøgleaktører samt publiceret materiale. Derudover har Svendsen

30 Mouritzen 2007, Denmark's super Atlanticism; Pedersen 2012, Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme; Pedersen 2012, Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree?; Olesen 2012, *Two Danish activist foreign policies? Changing perceptions of threat and activism in Danish foreign policy 1988-2011*; Branner 2013, Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy?; Wivel 2014, Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism; Pedersen og Gram-Skjoldager 2015, International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus.

31 Mariager og Wivel 2019, *Hvorfor gik Danmark i krig?*

32 Petersen 2002, Den tro allierede: Danmark og 11. september; Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*.

33 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*.

og Halskov haft indsigt i en begrænset mængde fortrolige dokumenter fra danske ministerier og Forsvaret.³⁴

Forklaringen på, hvorfor Danmark gik i krig, henter begge undersøgelser i de krav til Danmark, der kom udefra – fra NATO og fra USA – samt i den interne danske politiske kontekst. Begge vurderer dog, at der primært var tale om et dansk initiativ. Svendsen og Halskov har i denne forbindelse peget på, at det danske forsvar spillede en proaktiv rolle i processen med at tilbyde USA et dansk militært bidrag.³⁵ Begge fremstillinger beror på den forståelse, at der allerede før regeringsskiftet i 2001 var indledt en proces, der pegede hen imod en dansk krigsdeltagelse – om end der internt i SR-regeringen synes at have været nuanceforskelle i synet på et potentielt dansk bidrag.³⁶ I forlængelse heraf har begge undersøgelser peget på den fastlåste position, som den tidligere SR-regering, ikke mindst socialdemokraterne, befandt sig i, da det endelige forslag om dansk krigsdeltagelse blev præsenteret af VK-regeringen i begyndelsen af december 2001. Socialdemokratiet og De Radikale havde gerne set, at forslaget havde fokuseret på deltagelse i en

34 Om det empiriske grundlag for *Et land i krig*, se s. 7-8. Bogen er et forsøg på at afdække beslutningsprocesser, som hidtil har været hemmeligholdt. Forfatterne skriver, at de har rekonstrueret dialoger og begivenhedsforløb baseret på skriftlige og mundtlige kilder, og at de så vidt muligt har bestræbt sig på at skildre begivenhederne gennem de mennesker, der oplevede dem.

35 Petersen skriver, at de nærmere omstændigheder omkring det danske tilbud og den amerikanske anmodning ikke er kendt, men at det formelle og sandsynligvis også det reelle initiativ var dansk. Se Petersen 2002, *Den tro allierede: Danmark og 11. september*, s. 124. Svendsen og Halskov beskriver, hvordan forsvarstoppen anså 11. september som en historisk mulighed for at blive engageret i internationale operationer og derfor ønskede at udnytte momentum og iværksætte en hurtig udsendelse. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 57, 94.

36 Petersen beskriver, at der endnu ikke var truffet endelig afgørelse, men gjort væsentlige forberedelser inden regeringsskiftet. Der var dog forskellige tilgange i SR-regeringens politik, idet statsministeren og forsvarsministeren kørte en forholdsvis aktivistisk linje, mens udenrigsministeren lagde vægt på det multilaterale og europæiske. Se Petersen 2002, *Den tro allierede: Danmark og 11. september*, s. 123. Svendsen og Halskov beskriver ligeledes, hvordan udenrigsministeren, som ønskede et fredsbevarende bidrag, blev overtrumfet af statsministeren og forsvarsministeren. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 56-57.

multilateral fredsbevarende styrke frem for direkte krigsdeltagelse med USA, men følte sig forpligtede til at stemme for.³⁷

En anden central fremstilling, som bør nævnes, er artiklen "Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001" fra 2015 af politologen Ib Faurby. Artiklen bygger i vid udstrækning på interviews med politikere, diplomater og ledende officerer fra Forsvaret. I artiklen gives en tæt skildring af beslutningsprocessen omkring NATO's aktivering af Washington-traktatens artikel 5 og de umiddelbare konsekvenser heraf for alliancen, inklusiv de danske politiske beslutninger i kølvandet herpå. Faurby beskriver således en væsentlig baggrund for vedtagelse af beslutningsforslag nr. B 37 i december 2001, selvom selve beslutningen kun indgår i en kortfattet afrunding.³⁸

Fremstillingens opbygning

Fremstillingen er opbygget i to dele. Første del består af fem kapitler, der belyser baggrunden for beslutningen om dansk militært engagement i Afghanistan, mens anden del består af to kapitler, hvor henholdsvis beslutningsprocessen og dens efterspil behandles. Kapitel to skildrer Afghanistans nyere historie og landets internationale relationer før september 2001. Det fremgår, at Afghanistan også før terrorangrebet udgjorde et internationalt sikkerhedsproblem for Vesten. Det kom f.eks. til udtryk gennem en stribe resolutioner vedtaget af FN's Sikkerhedsråd, som kritiserede, at Afghanistan var hjemsted for international terrorisme. Afghanistan var ligeledes et emne i dansk udenrigs- og udviklingspolitik ved flere lejligheder umiddelbart forud for september 2001.

Kapitel tre omhandler de umiddelbare reaktioner på terrorangrebet på USA den 11. september 2001. I analysen følges henholds-

37 Petersen 2002, Den tro allierede: Danmark og 11. september, s. 125-126; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krigs*, s. 85-88. Skillelinjen mellem oppositionen og regeringen i debatten om B 37 er desuden behandlet af Rasmus Bruun Pedersen. Se Pedersen 2012, Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme, s. 121-122.

38 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001.

vis den internationale udvikling og de danske politiske overvejelser. Kapitel fire følger op på konsekvenserne af terrorangrebet og de internationale reaktioner herpå i ugerne efter angrebet og frem til begyndelsen af oktober 2001, hvor USA iværksatte Operation Enduring Freedom i Afghanistan. I denne periode erklærede USA indledningsvis krig mod terrorisme og gik i gang med at danne en international koalition, mens de øvrige NATO-lande overvejede de næste skridt efter aktiveringen af artikel 5. Det var i denne periode uklart, hvordan USA ville gøre brug af sine NATO-allierede i den modreaktion, der blev forberedt. Kapitlet følger de danske politiske og militære overvejelser, herunder spørgsmålet om, hvordan Danmark skulle bidrage til kampen mod international terrorisme, såfremt USA anmodede herom. Kapitel fem tager sit udgangspunkt den 7. oktober 2001, hvor USA med hjælp fra Storbritannien indledte angrebet på al-Qaeda-netværket og Taleban-styret i Afghanistan. Kapitlet undersøger, hvilke overvejelser SR-regeringen gjorde sig om en mulig dansk krigsdeltagelse, og hvilke signaler der blev sendt til USA og andre allierede herom. Kapitlet løber frem til slutningen af oktober, hvor Danmark modtog en invitation til at være repræsenteret ved den amerikanske Central Command. Kapitel seks indledes den 31. oktober 2001, hvor Poul Nyrup Rasmussen udskrev valg til Folketinget. I perioden, hvor der var valgkamp i Danmark, gjorde den amerikanskledede operation i Afghanistan væsentlige fremskridt, og samtidig fik Danmark via forbindelseselementet ny information om de fremtidige amerikanske planer for en udvidelse af koalitionen.

Folketingsvalget resulterede i et regeringsskifte, og godt to uger efter at Anders Fogh Rasmussens VK-regering overtog magten, blev beslutningsforslag nr. B 37 om dansk krigsdeltagelse vedtaget i Folketinget. I kapitel syv udfoldes den beslutningsproces, der ledte frem hertil. Kapitlet undersøger, på hvilken baggrund beslutningen blev taget, herunder de forudgående forhandlinger med amerikanerne, den danske regerings interne overvejelser og drøftelserne med resten af Folketinget. Det ottende kapitel undersøger i korte træk det efterspil, der fulgte efter vedtagelsen af B 37, samt det forløb, der ledte frem til vedtagelsen den 11. januar 2002 af et forslag om dansk militær deltagelse i en international sikker-

hedsstyrke i Afghanistan. Afslutningsvis følger en konklusion, der samler op på undersøgelsens resultater.

DEL 1

BAGGRUND

KAPITEL 2

Afghanistan og det internationale samfund før 11. september 2001

Efter terrorangrebet den 11. september 2001 kom international terrorisme øverst på den internationale dagsorden, og hele verdens opmærksomhed blev hurtigt rettet mod Afghanistan. Et land, der i mere end 20 år havde befundet sig i en krigstilstand, og som FN's Sikkerhedsråd ved flere lejligheder havde udnævnt som værende hjemsted for internationale terrorister. Dette kapitel introducerer den historiske baggrund, som er nødvendig for at forstå situationen i Afghanistan i 2001. Kapitlet er inddelt i tre afsnit. Først oprides Afghanistans nyere historie, og dernæst følger et afsnit om Osama bin Laden og al-Qaeda og disses forbindelse til Afghanistan. Endelig undersøger kapitlet det internationale samfunds håndtering af Afghanistan frem til september 2001, herunder FN's, EU's og Danmarks tilgang. Det fremgår af kapitlet, at Afghanistan ikke var en international udfordring, som opstod med terrorangrebet i USA, men snarere et kontinuerligt sikkerhedspolitisk problem, som tiltog fra midten af 1990'erne, og som blev den øverste internationale prioritet som følge af terrorangrebet den 11. september 2001.

Afghanistans historie

Afghanistan er en indlandsstat, som grænser op til Iran mod vest og de tidligere sovjetiske republikker Turkmenistan, Usbekistan og Tadsjikistan mod nord, mens et smalt stykke land mod nordøst

grænser op til Kina. I det syd- og østlige Afghanistan udgør den såkaldte Durand-linje grænsen til Pakistan. Afghanistans befolkning er udgjort af forskellige etniske grupper, og det etniske tilhørsforhold er betydeligt stærkere end det nationale. Den største etniske gruppe er pashtunerne, som i 2001 udgjorde omkring 40 procent af den samlede befolkning. De afghanske pashtunere holder til i den sydlige del af landet, mens en stor gruppe pashtunere også lever i Pakistan på den anden side af Durand-linjen. Ud over – og ofte i opposition til – pashtunere er den afghanske befolkning sammensat af turkmenere, usbekere og tadsjikere, som holder til i de nordlige egne, og hazaraere, som holder til centralt i landet. Afghanistans grænser blev draget af europæere sidst i 1800-tallet med det formål at skabe en 'bufferstat' mellem Britisk Indien og de russiske besiddelser i Centralasien. Ruslands geopolitiske interesse i Afghanistan handlede om at komme i besiddelse af en varmtvandshavn, mens den britiske interesse var at opnå kontrol over regionen for derved at beskytte grænserne til Britisk Indien.³⁹

Britiske forsøg på at opnå øget indflydelse i landet førte til tre anglo-afghanske krige (1839-42, 1878-80 og 1919), hvorefter Storbritannien og Afghanistan i 1919 indgik den såkaldte Rawalpindi-traktat, som anerkendte Afghanistans uafhængighed. Efterfølgende indgik Afghanistan i 1921 en ikkeangrebspagt med den nyetablerede russiske sovjetrepublik, som havde ydet støtte til afghanerne i kampen mod briterne. Frem til 1973 var Afghanistan et kongedømme. Under den sidste konge, Mohammed Zahir Shah, der regerede landet fra 1933, blev der indledt en moderniseringsproces, som bl.a. omfattede økonomisk udvikling og en styrkelse af centralmagten på bekostning af stammeledere. I denne periode – i konteksten af den kolde krig – indledte Afghanistan et tæt samarbejde med Sovjetunionen, som bl.a. omfattede øget samhandel, økonomisk støtte og modernisering af Afghanistans væbnede styrker. Moderniseringsprocessen ledte i 1964 til vedtagelsen af en ny

39 Lansford 2003, *A Bitter Harvest*, s. 33; Tanner 2009, *Afghanistan*, s. 5-6.

grundlov, som bl.a. indførte magtdeling, frie valg og frihedsrettigheder. Dette muliggjorde etableringen af et kommunistisk parti.⁴⁰

Ved et ublodigt statskup i 1973 afsatte en tidligere premierminister, Mohammed Daoud, monarkiet og blev landets leder. Daoud, der blev støttet af det kommunistiske parti i kuppet, rensede efterfølgende sin regering for kommunister og reducerede antallet af sovjetiske rådgivere i hæren, da Afghanistan i hans optik var kommet for tæt på Sovjetunionen. Daouds regeringsperiode blev bragt til ophør ved den såkaldte Saur-revolution i 1978, hvor militære enheder, der var loyale over for det kommunistiske parti, væltede styret og henrettede Daoud. Kuppet bragte det kommunistiske parti til magten med støtte fra Sovjetunionen. Utilfredshed med partiets regeringsførelse udløste imidlertid et væbnet oprør, der bl.a. medførte, at det afghanske militær begyndte at gå i opløsning. Interne stridigheder i det afghanske kommunistparti resulterede bl.a. i afsættelse og senere henrettelse af landets leder, Nur Muhammad Taraki. Efterhånden blev det tydeligt, at det kommunistiske styre – trods militær støtte fra Sovjetunionen – ikke var i stand til at nedkæmpe oprøret. Med udsigten til at miste indflydelse i landet valgte den sovjetiske ledelse at intervenere i slutningen af 1979. Den sovjetiske plan gik ud på at fjerne den siddende leder, Hafizullah Amin, og erstatte ham med Babrak Karmal, der tilhørte end anden fraktion inden for det afghanske kommunistparti. Derudover omfattede planen at tage kontrollen over landets større byer, lufthavne og veje. Den sovjetiske plan blev gennemført henover julen 1979.⁴¹

Kort efter intervention blev der erklæret *jihad* – 'hellig krig' – mod de sovjetiske styrker. I stedet for at yde støtte til den afghanske hær blev de sovjetiske soldater derfor involveret i guerillakrig mod en fjende, der skjulte sig i de bjergrige landdistrikter. Dem, der kæmpede mod de udenlandske styrker, blev kendt under betegnelsen *mujahedin* – 'hellige krigere' – og var samlet på tværs af stamme, etnicitet og geografi. Bevægelsen var ikke underlagt en samlet militær eller politisk ledelse, men forenet i målet om

40 Lansford 2003, *A Bitter Harvest*, s. 2, 94-106; Tanner 2009, *Afghanistan*, s. 226-228.

41 Tanner 2009, *Afghanistan*, s. 229-241.

at forsvare landet og islam. Foruden udenlandsk støtte i form af økonomiske og militære midler, rejste frivillige fra den islamiske verden også til Afghanistan for at deltage i 'den hellige krig'. Den sovjetiske intervention udløste amerikanske sanktioner mod Sovjetunionen og forværrede forholdet mellem den kolde krigs to supermagter betydeligt. USA begyndte at yde direkte militær støtte til de afghanske oprørere, og støtten blev kraftigt forøget i Ronald Reagans præsidentperiode fra 1981. USA forsynede bl.a. mujahedinerne med jord-til-luft missiler.⁴²

I 1989, efter næsten ti års tilstedeværelse i Afghanistan, trak Sovjetunionen sine styrker ud af landet. Det medførte dog ikke en afslutning på den afghanske borgerkrig, der fortsatte mellem Mohammad Najibullah, der i 1986 havde erstattet Karmal som afghansk leder, og mujahedinerne, som fortsat fik støtte fra USA. Kort efter den sovjetiske tilbagetrækning blev de regioner, der var uden for regeringens kontrol, reelt regeret af de hærførere og stammeledere, der havde herredømmet i det enkelte område. Efter en gradvis tilbagegang faldt det kommunistiske styre i Kabul i 1992 og blev erstattet af en overgangsregering med repræsentation af de forskellige mujahedin-fraktioner. Burhanuddin Rabbani etablerede sig som leder, men den tidligere rivalisering mellem de forskellige mujahedin-ledere blev genoptaget med fornyet styrke. En af de afghanske fraktioner, der voksede frem i denne periode, var en fundamentalistisk islamisk bevægelse ved navn Taleban. Bevægelsen havde udgangspunkt i det sydlige Afghanistan og lykkedes med at opnå kontrol over denne del af landet i 1994. Talebans dagsorden var at forsvare Afghanistans integritet og islamske karakter og at håndhæve *sharia* – religiøs lovgivning. Taliban fortsatte ekspansionen mod nord og lykkedes i 1996 med at erobre hovedstaden Kabul. Rabbani og hans koalition trak sig tilbage til den nordøstlige del af landet, hvorfra alle de styrker, der kæmpede imod Taliban dannede en alliance kendt som Den Nordlige Alliance (formelt The United Front for the Liberation of Afghanistan). Alliancen bestod af alle de større etniske grupper i Afghanistan

42 Lansford 2003, *A Bitter Harvest*, s. 123-129; Tanner 2009, *Afghanistan*, s. 243-270.

med undtagelse af pashtunere. Hverken Taleban, der blev ledet af mullah Muhammed Omar, eller Den Nordlige Alliance var imidlertid i stand til at nedkæmpe modparten. Kampene fortsatte, men fronten stabiliserede sig. I 2001 kontrollerede Taleban omkring 90 procent af landet, mens Den Nordlige Alliance kontrollerede de resterende områder. Med undtagelse af De Forenede Arabiske Emirater, Pakistan og Saudi-Arabien anerkendte det internationale samfund ikke Taleban som det legitime styre.⁴³

Osama bin Laden og al-Qaeda

Blandt de unge muslimer, der kom til Afghanistan i 1980'erne for at tage del i 'den hellige krig' mod Sovjetunionen, var Osama bin Laden. Bin Laden kom ud af en velstående saudiarabisk familie og bidrog med rekruttering og indsamling af økonomiske midler til mujahedinernes kamp i Afghanistan. I forbindelse med den sovjetiske tilbagetrækning fra Afghanistan blev al-Qaeda etableret som et samlingspunkt for fremtidig 'hellig krig', og bin Laden indtog efter kort tid rollen som leder af al-Qaeda-netværket. I begyndelsen af 1990'erne rykkede al-Qaeda og bin Laden til Sudan og begyndte herfra at grundlægge et globalt terroristnetværk. Fra Sudan udsendte al-Qaeda en *fatwa* – en vejledning udstedt af en islamisk autoritet – om 'hellig krig' mod vestlige besættelser af islamiske lande og pegede på amerikanske styrker som legitime mål. Bin Laden fik frataget sit saudiske statsborgerskab, og på grund af vestligt pres på den sudanske regering vendte han i 1996 tilbage til Afghanistan, hvor han stadig ejede gæstehuse og træningslejre. Al-Qaeda indgik en alliance med Taleban, som gav netværket vide beføjelser i de Taleban-kontrollerede områder. Under disse omstændigheder blev al-Qaeda styrket og skiftede fokus fra at tilve-

43 Tanner 2009, *Afghanistan*, s. 266-287; Lansford 2003, *A Bitter Harvest*, s. 136-156; Rashid 2010, *Taliban*, s. 22.

jebringe ressourcer, træning og våben til aktioner udført af andre grupper til selv at planlægge, styre og udføre angreb.⁴⁴

Fra Afghanistan udstedte bin Laden flere fatwaer mod USA og Vesten. I 1996 opfordrede han muslimer verden over til at drive de amerikanske soldater ud af Saudi-Arabien, og i en mere vidtgående fatwa fra 1998 omtalte han det som en muslimsk pligt at myrde amerikanere. I et efterfølgende interview med den amerikanske TV-station ABC uddybede bin Laden, at der i 'den hellige krig' ikke blev skelnet mellem militære og civile som mål for angreb.⁴⁵ Et halvt år senere, i august 1998, blev de amerikanske ambassader i Tanzania og Kenya simultant udsat for bilbombeangreb, der dræbte 224 personer, heriblandt 12 amerikanere, og sårede omkring 5.000 personer. Efter angrebet pegede pilen hurtigt mod bin Laden, og som svar sendte USA krydsermissiler mod lejre knyttet til bin Laden i Afghanistan og mod en fabrik i Sudan, som var under mistanke for med støtte fra bin Laden at producere en ingrediens til brug i udviklingen af nervegas. Efterfølgende udstedte USA en formel advarsel til Taleban-styret og Sudan om, at de ville blive holdt ansvarlige, hvis der fandt flere angreb sted, og de fortsatte med at give husly til bin Laden og al-Qaeda. I oktober 2000 gennemførte al-Qaeda endnu en selvmordsaktion, denne gang rettet mod det amerikanske krigsskib USS Cole, som lå til kaj ved Aden, Yemen. Angrebet dræbte 17 amerikanske soldater og sårede 39. Fra de amerikanske efterretningstjenester kom der forud for 11. september ikke en endegyldig konklusion om, at al-Qaeda og bin Laden stod bag angrebet på USS Cole. Angrebet fik derfor ikke konsekvenser for al-Qaeda eller Taleban – hverken mens Bill Clin-

44 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 55-69.

45 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 47-48, 69. For de udstedte fatwaer se bin Laden 1996, "Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places", 23. august 1996 og World Islamic Front 1998, "Jihad against Jews and Crusaders", 23. februar 1998. Foruden bin Laden var 1998-erklæringen underskrevet af Ayman al-Zawahiri, Abu Yasir Rifa'i Ahmed Taha, Mir Hamzah og Fazul Rahman.

ton var præsident, eller efter George W. Bush overtog embedet i januar 2001.⁴⁶

Det internationale samfund og Afghanistan

I løbet af 1990'erne var situationen i Afghanistan på FN's dagsorden ved flere lejligheder. FN's generalforsamling vedtog en række resolutioner omhandlende den humanitære situation, og FN's Sikkerhedsråd beklagede den væbnede konflikt i landet og påpegede den bekymrende udvikling på menneskerettighedsområdet.⁴⁷ Efter Talebans magtovertagelse vedtog Sikkerhedsrådet i oktober 1996 resolution 1076, der udtrykte bekymring over kampene i landet og over menneskerettighedskrænkelserne, herunder diskrimineringen af kvinder. Resolutionen opfordrede til en fredelig løsning på konflikten og til at andre lande stoppede tilførslen af våben og ammunition til Afghanistan og ikke blandede sig i indre afghanske anliggender. Derudover gentog Sikkerhedsrådet, at en fortsættelse

46 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 70, 115-121, 190-197, 201-202. For centrale amerikanske aktørers erindringer om angrebene og reaktionen herpå, se Clinton 2004, *My Life*, s. 797-799, 803-805, 812, 865-866, 873, 881, 925, 935; Franks og McConnell 2004, *American Soldier*, s. 215-226; Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. 114-117, 127-128; Shelton, Levinson og McConnell 2010, *Without Hesitation*, s. 340-350, 358-359; Albright og Woodward 2013, *Madam Secretary*, s. 381-398. Efter sin tiltrædelse som forsvarsminister mindede Donald Rumsfeld udenrigsminister Colin Powell og den nationale sikkerhedsrådgiver, Condoleezza Rice, om hvilke udtalelser der var kommet om hvad USA ville gøre i kølvandet på bl.a. ambassadebombningerne i Østafrika i 1998 og angrebet på det amerikanske krigsskib i 2000, se Rumsfeld 2001, "Khobar Towers and USS Cole", 5. februar 2001.

47 Akpinarli 2010, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm*, s. 59. Fra 1994 og frem til terrorangrebet den 11. september 2001 kom formanden for FN's Sikkerhedsråd med 15 udtalelser om situationen i Afghanistan. Se FN 1994, "Statement by the President of the Security Council", 24. januar 1994; FN 1994, "Statement by the President of the Security Council", 23. marts 1994; FN 1994, "Statement by the President of the Security Council", 11. august 1994; FN 1994, "Statement by the President of the Security Council", 30. november 1994; FN 1996, "Statement by the President of the Security Council", 15. februar 1996; FN 1996, "Statement by the President of the Security Council", 30. september 1996; FN 1997, "Statement by the President of the Security Council", 16. april 1997; FN 1997, "Statement by the President of the Security Council", 9. juli 1997; FN 1997, "Statement by the President of the Security Council", 16. december 1997; FN 1998, "Statement by the President of the Security Council", 6. april 1998; FN 1998, "Statement by the President of the Security Council", 14. juli 1998; FN 1998, "Statement by the President of the Security Council", 6. august 1998; FN 1998, "Statement by the President of the Security Council", 15. september 1998; FN 1999, "Statement by the President of the Security Council", 25. oktober 1999; FN 2000, "Statement by the President of the Security Council", 7. april 2000.

af konflikten var grobund for terrorisme og narkotikahandel, hvilket destabiliserede hele regionen.⁴⁸

Efter ambassadebombningerne i Østafrika og de amerikanske gengældelsesaktioner i Afghanistan og Sudan i august 1998 skærpede Sikkerhedsrådet dets holdning til Afghanistan, hvilket kom til udtryk i en række tiltag rettet mod Taleban-styret.⁴⁹ Sidst i august 1998 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1193, som placerede et stort medansvar for den alvorlige situation i Afghanistan hos Taleban og krævede, at afghanske grupperinger afstod fra at give husly og træning til terrorister. Samtidig blev situationen i landet beskrevet som en seriøs og voksende trussel mod regional og international fred og sikkerhed.⁵⁰ I december samme år vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1214, som påpegede, at terrorangreb blev planlagt fra de af Taleban kontrollerede områder og krævede, at Taleban indstillede sin støtte hertil.⁵¹ I oktober 1999 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1267, hvori Sikkerhedsrådet noterede sig, at bin Laden var anklaget af USA for ambassadebombningerne. Med reference til kapitel VII i FN-pagten krævede resolutionen, at bin Laden blev udleveret, og at Taleban stoppede med at give husly til terrorister. Derudover blev der bl.a. lagt restriktioner på Talebans flytrafik og finanser.⁵² Da Taleban ikke efterkom resolutionerne, vedtog FN's Sikkerhedsråd året efter, i december 2000, resolution 1333, som ligeledes med henvisning til FN-pagtens kapitel VII krævede, at FN's medlemmer begrænsede Talebans repræsentationer, tilbageholdt bin Laden og hans finansielle aktiver og indførte våbenembargo over for Taleban.⁵³ I forlængelse heraf vedtog Sikkerhedsrådet den 30. juli 2001 resolution 1363, der gentog de

48 FN 1996, "Resolution 1076", 22. oktober 1996.

49 Oudraat 2004, *The Role of the Security Council*, s. 156-157; Akpinarli 2010, *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm*, s. 60-62.

50 FN 1998, "Resolution 1193", 28. august 1998.

51 FN 1998, "Resolution 1214", 8. december 1998.

52 FN 1999, "Resolution 1267", 15. oktober 1999.

53 FN 2000, "Resolution 1333", 19. december 2000.

tidligere resolutioner og etablerede en mekanisme til at overvåge sanktioner.⁵⁴

Det var først og fremmest USA, der var drivkræften bag Sikkerhedsrådets resolutioner. Rusland bakkede op, da landet var bekymret for spredningen af islamisk ekstremisme og selv havde udfordringer med tjetjenske separatister, hvoraf nogle modtog støtte fra bin Laden.⁵⁵ Sanktionerne og det internationale pres havde dog ingen nævneværdig effekt på Taleban. I forskningen er dette bl.a. forklaret med, at Taleban ikke var en del af den globale økonomi, havde begrænsede midler i udlandet og ikke var afhængig af lufttrafik. Talebans internationale handler bestod i ulovligt salg af opium og heroin på det sorte marked. Derudover havde våbenembargoen ikke den store effekt, fordi antallet af våben i landet i forvejen var højt, og fordi tilførslen af våben fra Pakistan fortsatte. Derudover har forskere peget på, at en efterkommelse af kravene om udlevering af bin Laden ville udfordre Talebans magtposition, idet Taleban var afhængig af militær, finansiel og politisk støtte fra bin Laden og hans styrker i den afghanske borgerkrig.⁵⁶

Også EU havde situationen i Afghanistan på dagsordenen i 1990'erne. EU-landene bakkede op om FN's bestræbelser og igang-

54 FN 2001, "Resolution 1363", 20. juli 2001.

55 Oudraat 2004, The Role of the Security Council, s. 157; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 125.

56 Cortright m.fl. 2000, Taming Terrorism, s. 127-130; Oudraat 2004, The Role of the Security Council, s. 157; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 125-126, 183; Luck 2004, Tackling Terrorism, s. 95.

satte en række humanitære støtteinitiativer til landet.⁵⁷ I slutnin-

57 EU 1992, "Emergency aid for the victims of the conflict in Afghanistan", 4. maj 1992; EU 1993, "Humanitarian aid to Afghanistan", 12. juli 1993; EU 1993, "Emergency humanitarian aid for the victims of the civil war in Afghanistan", 4. august 1993; EU 1993, "Humanitarian aid for displaced persons in Afghanistan", 15. december 1993; EU 1994, "Humanitarian aid to the people of Afghanistan", 20. januar 1994; EU 1994, "Communique of the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 7. februar 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for victims of the fighting in Afghanistan", 8. marts 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for Afghanistan", 26. april 1994; EU 1994, "Humanitarian aid to the people of Afghanistan", 27. juli 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for refugees and displaced persons in Afghanistan", 27. juli 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for the people of Afghanistan", 27. juli 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for refugees and displaced persons in Afghanistan", 27. juli 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for Afghanistan", 6. december 1994; EU 1994, "Humanitarian aid for the population of Afghanistan", 12. december 1994; EU 1995, "Humanitarian aid for the people of Afghanistan", 19. januar 1995; EU 1995, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan", 30. januar 1995; EU 1995, "Conflict in Afghanistan: ECHO gives aid for people of Kabul", 9. juni 1995; EU 1995, "Infant mortality crisis in Kabul: Commission backs emergency aid", 17. oktober 1995; EU 1995, "Afghanistan: Commission clears aid to revive Kabul", 21. december 1995; EU 1996, "Winter in Kabul: Commission funds aid for victims of conflict", 10. januar 1996; EU 1996, "Declaration of the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan", 18. marts 1996; EU 1996, "The European Commission calls for the respect of the rights of afghan women", 10. oktober 1996; EU 1996, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 28. oktober 1996; EU 1997, "Afghanistan and Laos: European Commission approves humanitarian aid worth ECU 2 million", 14. oktober 1997; EU 1998, "Afghanistan: European Commission clears humanitarian aid worth ECU 3.8 million", 13. januar 1998; EU 1998, "8 March 1998: 'A flower for the women of Kabul' – An international campaign for the women of Afghanistan", 3. februar 1998; EU 1998, "Afghanistan: European Commission clears humanitarian aid worth ECU 1.77 million for earthquake victims", 17. februar 1998; EU 1998, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 27. april 1998; EU 1998, "Afghanistan earthquake: European Commission clears humanitarian aid worth up to ECU 1.5 million", 2. juni 1998; EU 1998, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the relocation of NGO offices in Kabul. Afghanistan", 28. juli 1998; EU 1998, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan/Iran", 14. september 1998; EU 1998, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 23. september 1998; EU 1999, "Humanitarian aid news: Asia", 4. januar 1999; EU 1999, "Declaration by the Presidency in behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 23. september 1999; EU 2000, "Afghanistan, Pakistan, Iran: Commission approves emergency humanitarian aid worth 5.5 million", 4. august 2000; EU 2000, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union concerning the situation in Afghanistan", 22. august 2000; EU 2001, "Commission approves humanitarian aid worth 7.5 million", 24. januar 2001; EU 2001, "Commission approves humanitarian aid worth 5.5 million", 29. januar 2001; EU 2001, "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Taliban edict on destruction of all statues in Afghanistan", 1. marts 2001; EU 2001, "The Commission grants 2.6 million in humanitarian aid for refugees and displaced persons in Afghanistan and Pakistan", 19. april 2001; EU 2001, "Statement of President Prodi on the closure of the emergency hospital in Kabul", 23. maj 2001; EU 2001, "Declaration by the Presidency in behalf of the European Union on Taliban edict on Hindus", 30. maj 2001; EU 2001, "Commission adopts Euro 13 million humanitarian aid plan for Afghanistan", 11. juni 2001.

gen af 1996 blev EU-landene enige om at indføre en embargo over for Afghanistan, som omfattede våben, ammunition og militærudrustning.⁵⁸ I lyset af den fortsat kritiske situation, hvor der ikke var udsigt til en løsning på konflikten, vedtog EU-landene i begyndelsen af 1998 en Fælles Holdning til Afghanistanspørgsmålet, som i den følgende periode løbende blev opdateret. Håbet var at styrke EU's rolle og synlighed i fredsbestræbelserne.⁵⁹ EU-landenes mål var at opnå en holdbar fred i Afghanistan, standse udenlandsk indblanding og tilskynde de afghanske parter til dialog ved at støtte FN's centrale rolle; fremme fred og stabilitet i området; fremme respekt for den humanitære folkeret og menneskerettigheder, herunder kvinder og børns rettigheder; yde effektiv humanitær bistand med udgangspunkt i internationale humanitære principper; øge bekæmpelsen af ulovlig narkotika og terrorisme; og deltage i fredsskabelse og – når der var opnået varig fred – i genopbygningen af landet.⁶⁰

Den danske politik i forhold til Afghanistan i årene forud for terrorangrebet i 2001 lå i forlængelse af FN's og blev i overvejende grad varetaget i EU-regi. Da der ikke var diplomatiske forbindelser mellem Danmark og Afghanistan, og da samhandlen var ganske beskednen, var de dansk-afghanske relationer yderst begrænsede. Danmark ydede bistand til Afghanistan gennem danske og internationale NGO'er og gennem FN og EU.⁶¹ Fra dansk side var

58 EU 1996, "1980. samling i Rådet – LANDBRUG – den 16.-17. december 1996", 17. december 1996.

59 Notits, S.6, UM, "Møde i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske embedsmandsudvalg den 21. januar 1998. Dagsordenspunkt: Afghanistan", 16. januar 1998, pk. 51, j.nr.181.D.1, UM.

60 EU 1998, "2066. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 26. januar 1998 i Bruxelles", 26. januar 1998; EU 1999, "2158. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 25. januar 1999 i Bruxelles", 25. januar 1999; EU 2000, "2239. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 24. januar 2000 i Bruxelles", 24. januar 2000; EU 2001, "2327. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 22.-23. januar 2001 i Bruxelles, 23. januar 2001.

61 Indberetning, amb. Islamabad til UM nr. 259, "Ajourføring af sydgruppens landeapirer", 29. august 1996, pk. 48, 181.D.1, UM; baggrundsnotits, S.6, UM, "Uformelt EU-udviklingsministermøde 28.2.-1.3.1997 i Amsterdam. Drøftelser under middagen: Situationen i Afghanistan", pk. 50, j.nr.181.D.1, UM; indberetning, amb. Islamabad til UM nr. 191, "Revideret landepapir: Afghanistan", 20. juli 1999, pk. 57, j.nr.181.D.1, UM; indberetning, amb. Islamabad til UM nr. 156, "Landeprofiler: Pakistan og Afghanistan", 26. juli 2001, pk. 60, j.nr.181.D.1, UM. Importen fra Afghanistan svingede i den sidste halvdel af 1990'erne mellem ca. 10 og 30 mio. kr., mens eksporten udgjorde et par mio. kr.

der tilfredshed med EU's politik, herunder den Fælles Holdning, som i høj grad var sammenfaldende med de danske synspunkter i forhold til Afghanistan.⁶² Afghanistan var et sjældent emne på dagsordenen i Det Udenrigspolitiske Nævn i perioden fra midten af 1990'erne og frem til terrorangrebet den 11. september 2001. I august 1998, foranlediget af de amerikanske militære aktioner i Afghanistan og Sudan, forklarede den daværende radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen til Nævnet, at der ikke skulle være tvivl om den danske holdning til bekæmpelse af internationale terrorisme: "Terrorisme måtte 'fordømmes og bekæmpes i alle dens former og uanset, hvem der begik den.' Angrebene på ambassaderne havde haft en 'særdeles afskyelig karakter' og ifølge udenrigsministeren var det indlysende, at det internationale samfund ikke kunne leve med, at visse stater gav terroristorganisationer mulighed for at benytte deres territorium som base for terroraktioner."⁶³ Efter vedtagelsen af FN-resolution 1333 i december 2000 blev Afghanistan igen drøftet i Det Udenrigspolitiske Nævn. På et nævnsmøde i januar 2001 forklarede den nye socialdemokratiske udenrigsminister Mogens Lykketoft, at formålet med den internationale indsats var at tvinge Taleban-styret til at lukke træningslejrene for internationale terrorister og til at udlevere bin Laden til retsforfølgelse. Stramningen af linjen over for Taleban-styret skete ifølge udenrigsministeren, fordi de tidligere sanktioner havde vist sig utilstrækkelige. Derudover forklarede Lykketoft, at der i EU blev taget skridt til at gennemføre resolutionen, og at regeringen også ville sikre et dansk retsgrundlag herfor.⁶⁴

I sommeren 2001, kort før terrorangrebet på USA, behandlede Det Udenrigspolitiske Nævn Afghanistanspørgsmålet mere indgående. Anledningen hertil var, at Centrum-Demokraternes Arne Melchior i juni udbad sig, at der blev udarbejdet et papir til Næv-

62 Intern e-mailkorrespondance, UM, "ODI-evaluering: Afghanistan", 27. maj 1999, pk. 56, j.nr.181.D.1, UM.

63 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. august kl. 14.00", 21. august 1998, pk. 1, j.nr.3.E.92-98, UM.

64 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 17. januar 2001 kl. 9.30", 17. januar 2001, pk. 1, j.nr.3.E.92-2001, UM.

net, som beskrev situationen i Afghanistan.⁶⁵ I Udenrigsministeriet blev der derfor udarbejdet et notat, som opridsede baggrunden for, hvad der blev betegnet som en alarmerende humanitær situation i Afghanistan, samt de hidtidige bestræbelser fra bl.a. FN på at skabe fredeligere tilstande i landet, hvilket ikke havde haft den ønskede modererende virkning på Taleban-styret. I stedet havde Taleban optrappet konfrontationen med det internationale samfund, og notatet konkluderede, at der ikke syntes at være udsigt til en snarlig genoptagelse af forhandlinger, som kunne føre til en fredelig løsning på situationen i Afghanistan. Der manglede støtte til fredsinitiativerne fra de stridende parter, og den militære situation blev beskrevet som fastlåst. Det var Udenrigsministeriets forventning, at Afghanistan ville blive et centralt dagsordenspunkt på FN's generalforsamling i efteråret 2001.⁶⁶

Forud for terrorangrebet på USA i september 2001 var situationen således den, at Afghanistan allerede udgjorde et sikkerhedspolitisk problem på den internationale dagsorden. Problemet var på den ene side af regional karakter, idet hele regionen omkring Afghanistan var destabiliseret. Mens Pakistan støttede Taleban, støttede de omkringliggende lande i varierende grad Den Nordlige Alliance og frygtede, at den islamiske ekstremisme ville sprede sig. På den anden side udgjorde tilstedeværelsen af internationale terrorister i Afghanistan et sikkerhedsproblem for resten af verden – ikke mindst USA – hvilket angrebene i 1998 og 2000 havde vist.

65 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 8. juni 2001 kl. 8.00", 8. juni 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

66 Notat, S.6, UM, "Situationen i Afghanistan", 6. august 2001, pk. 60, j.nr.181.D.1, UM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 17. august 2001 kl. 11.00", 17. august 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

KAPITEL 3

Reaktionerne på 11. september: Et angreb på den demokratiske verden

Tirsdag den 11. september 2001 blev USA udsat for et koordineret terrorangreb, hvor næsten 3.000 mennesker mistede livet. Terrorister kaprede fire passagerfly og brugte dem i et angreb mod henholdsvis det nordlige og det sydlige tårn i World Trade Center i New York og mod hovedkvarteret for det amerikanske forsvarsministerium, Pentagon, i Washington D.C., mens et fjerde fly styrtede ned i Pennsylvania, efter at passagerne ombord på flyet begyndte at kæmpe imod flykaprerne.⁶⁷ Terrorangrebet udspillede sig for øjnene af hele verden. Det blev øjeblikkeligt fordømt af det internationale samfund og affødte erklæringer om solidaritet fra USA's allierede, herunder Danmark.

Dette kapitel omhandler dagene umiddelbart efter den 11. september 2001. I den første tid efter angrebet var det uvist, hvordan USA ville reagere. Det var ligeledes uvist, hvilken rolle USA's allierede i NATO og det internationale samfund i form af FN ville komme til at spille i den modreaktion, der forventeligt måtte komme fra amerikansk side. Det var derfor en uafklaret situation, som danske politikere og myndigheder måtte navigere i. I kapitlet undersøger først reaktionerne i USA, FN og NATO, herunder de informationer om den internationale situation, der tilgik den danske regering. Dernæst undersøger det, hvordan danske myn-

67 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 1-14, 285.

digheder og politikere i første omgang opfattede og handlede på den nye internationale sikkerhedspolitiske situation – i offentlige udtalelser såvel som i lukkede fora. Kapitlet illustrerer, hvordan den umiddelbare reaktion fra den danske regering handlede om at stå last og brast med amerikanerne og give utvetydige signaler om dansk solidaritet med USA.

Reaktioner i USA

Terrorangrebet den 11. september 2001 blev et markant vendepunkt i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Med sin indsættelse som USA's 43. præsident i januar 2001 havde George W. Bush varslet et udenrigspolitisk kursskifte, der lagde afstand til den afgående Clinton-administration. Bush-administrationen annoncerede, at USA ville trække sig fra en række internationale aftaler og traktater, at de amerikanske tropper på Balkan skulle trækkes hjem, at USA ikke længere skulle deltage i opbygningen af sammenbrudte stater og i det hele taget engagere sig mindre på den internationale arena. Terrorangrebet ændrede dog radikalt ved præsident Bushs forventning om, at fokus i hans præsidentperiode ville være rettet mod indenrigspolitik.⁶⁸

Præsidentens reaktion på terrorangrebet kom i første omgang til udtryk ved to korte udtalelser i løbet af dagen samt ved en tale til nationen holdt fra Det Hvide Hus om aftenen. Bush har siden fortalt, at hans første tanke var, at angrebet måtte forstås som en krigserklæring, og at han allerede dér besluttede sig for, at USA ville gå i krig.⁶⁹ Disse tanker blev imidlertid ikke luftet i præsidentens første udtalelse om formiddagen den 11. september, der var yderst kortfattet og præget af den uvished, der herskede. I udtalelsen betegnede præsidenten situationen som en national tragedie

68 Kaufman 2014, *A Concise History of U.S. Foreign Policy*, s. 148-150; Smith, 2016, *Bush*, s. 182-183; Bush 2010, *Decision Points*, s. 139.

69 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 15; Bush 2010, *Decision Points*, s. 127-128. Senere på formiddagen og i løbet af eftermiddagen præsenterede Bush samme budskab for centrale aktører i den amerikanske administration, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 17-19, 30; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 39, 326; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 76.

og sagde, at der tilsyneladende var tale om et terrorangreb. Derudover forsikrede Bush, at alle ressourcer var sat ind til at hjælpe de tilskadekomne, og at der ville blive gennemført en omfattende undersøgelse for at finde frem til de skyldige bag handlingen. Præsidenten sluttede med at erklære: "Terrorism against our nation will not stand."⁷⁰ I Bushs anden udtalelse senere på dagen gentog han, at alle ressourcer var sat ind til at hjælpe de tilskadekomne, og at USA ville finde og straffe de skyldige bag angrebet. Han garanterede også, at alle hensigtsmæssige sikkerhedsforanstaltninger var taget for at sikre befolkningen og regeringens evne til at fungere.⁷¹

Efter at være vendt tilbage til Washington om aftenen holdt præsident Bush en tale til nationen. Formålet med talen var ifølge Bush at berolige befolkningen, og derfor ønskede han endnu ikke at betegne angrebet som en krigshandling.⁷² Aftenens tale, der var længere og mere formel end de to forudgående udtalelser, kom dog tæt på og var dermed også mere retningsangivende i forhold til hvilken reaktion, angrebet ville afstedkomme fra USA. Et af budskaberne var, at det amerikanske militær var kraftfuldt og beredt. Bush understregede i talen, at der ikke ville blive skelnet mellem de terrorister, der stod bag, og dem, der gav terroristerne husly. Samtidig understregede præsidenten, at USA sammen med sine venner og allierede stod sammen med alle, der ønskede fred

70 Bush 2001, "Remarks by the President After Two Planes Crash Into World Trade Center", 11. september, 2001. Bush har siden forklaret, at sigtet med udtalelsen var at forsikre den amerikanske befolkning om, at regeringen reagerede på situationen, og at gerningsmændene ville blive stillet til ansvar for handlingerne. Der var dog ikke tale om nogen gennearbejdet udtalelse, og det var derfor heller ikke bevidst, at den afsluttende bemærkning lagde sig tæt op ad en udtalelse af præsidentens far, George H. W. Bush, der i 1990, i forbindelse med den irakiske invasion af Kuwait, havde udtalt: "This will not stand". Se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 16; Bush 2010, *Decision Points*, s. 128.

71 Bush 2001, "Remarks by the President Upon Arrival at Barksdale Air Force Base", 11. september, 2001.

72 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 30-31.

og sikkerhed "to win the war against terrorism."⁷³ Sammenlignet med præsidentens udtalelser i løbet af dagen var aftenens tale en retorisk skærpelse. Bush talte nu om krig mod terrorisme og sendte en advarsel til stater, der direkte eller indirekte gav støtte til terrorister.

I Danmark var præsidentens offentlige udtalelser den 11. september en central kilde til, hvordan myndighederne forstod situationen i USA. Den danske ambassadør i Washington Ulrik Federspiel og udenrigsminister Mogens Lykketoft har siden fortalt, at den danske ambassade i Washington og Udenrigsministeriet var i telefonisk kontakt i løbet af dagen, men at begge havde problemer med at få kontakt til amerikanske myndigheder.⁷⁴ Den første skriftlige indberetning fra ambassaden efter terrorangrebet blev modtaget i København tidligt om morgenen den 12. september. Heri beskrev ambassadør Federspiel præsidentens tale til nationen som værende præget af beslutsomhed. Foruden oplysninger om den generelle tilstand i USA berettede ambassadøren om et møde med EU-landenes ambassadører først på aftenen den 11. september, hvor ambassadørerne bl.a. havde drøftet situationen og udvekslet bilaterale informationer om reaktioner. Samtlige ambassadører var blevet kontaktet af en højtstående repræsentant

73 Bush 2001, "Statement by the President in His Address to the Nation", 11. september 2001. Talen kan forstås som et første udtryk for den tankegang, der et år senere kom til udtryk i Bush-administrationens nye nationale sikkerhedsstrategi, som senere er blevet kendt som Bush-doktrinen. Sikkerhedsstrategien fra 2002 identificerede tre trusler mod amerikanske interesser: Terrororganisationer, svage stater der huser og støtter sådanne organisationer samt såkaldte 'slyngelstater'. Bush-doktrinen kerneelement var, at USA havde retten til at benytte militære magtmidler forebyggende mod stater, der blev anset som fjendtlige, eller som forsøgte at tilegne sig masseødelæggelsesvåben. Ifølge doktrinen kunne retten til selvforsvar også omfatte forebyggende angreb i den forstand, at potentielle fjender kunne angribes, inden de blev i stand til at angribe USA. Endvidere forbeholdt USA sig retten til at agere unilateralt i militære sammenhænge, hvis en multilateral løsning ikke kunne opnås. Masseødelæggelsesvåben havde stor indflydelse på formuleringen af Bush-doktrinen, fordi frykten var, at terrororganisationer ville komme i besiddelse af masseødelæggelsesvåben og ikke ville tøve med at bruge dem. Formålet med doktrinen var med andre ord at undgå et 11. september udført med masseødelæggelsesvåben. Se Bush 2002, "The National Security Strategy of the United States of America", september 2002; Leitch 2010, Bush Doctrine, s. 94-96; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 152-156; Colucci 2012, *The National Security Doctrines of the American Presidency*, s. 447. For Bush-doktrinen betydning for krigen i Irak, se Schmidt 2019, *We are soul mates*.

74 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 30, 39.

fra State Department, der havde takket for den europæiske støtte. Samme besked var tilgået EU-landenes ambassadører fra den nationale sikkerhedsrådgiver, Condoleezza Rice, som desuden havde oplyst, at administrationen overvejede den amerikanske reaktion i forhold til en eventuel gengældelsesaktion.⁷⁵

Federspiel beskrev, at der blandt EU-landenes ambassadører var generel enighed om, at budskabet til hovedstæderne var, at "isolationistiske kræfter i USA risikerede at blive væsentligt styrket efter hændelsen", og at det var afgørende at vise Europas fulde solidaritet med USA i den nuværende situation og undgå at give det indtryk, at USA stod alene mod resten af verden. Derfor måtte det ifølge Federspiel "fremgå helt klart, at EU står sammen med USA i kampen mod terrorisme – herunder at EU bakker op om USA's eventuelle reaktion på dagens terroristangreb". En række lande, herunder Danmark, havde på ambassadørmødet påpeget, at der ligeledes måtte gennemføres mere konkrete manifestationer af den europæiske solidaritet, og den danske ambassadør havde i denne forbindelse fremhævet "den markante danske reaktion hidtil" og understreget, at den europæiske reaktion for USA ville være "lakmusprøven for den amerikanske tillid i det transatlantiske forhold, uanset om man mente, at USA overreagerede".⁷⁶ Federspiel formidlede således et utvetydigt budskab hjem til København: Det var nu, i kølvandet på terrorangrebet, at Danmark og de andre europæiske allierede måtte vise USA, at Europa ubetinget støttede op.

Den amerikanske tolkning af terrorangrebet blev yderligere anskueliggjort om formiddagen den 12. september. Efter at have holdt møde med sine nationale sikkerhedsrådgivere i National Security Council udtalte Bush til pressen: "The deliberate and deadly attacks which were carried out yesterday against our country were more than acts of terror. They were acts of war." Præsidenten gjorde det hermed klart, at han sidestillede terrorangrebet med

75 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 789, "Terroristangreb i USA", 11. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

76 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 789, "Terroristangreb i USA", 11. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

en krigshandling. Han understregede ligeledes, at der var tale om en anderledes fjende, end man tidligere havde stået overfor, og at kampen imod denne fjende ville kræve tid og beslutsomhed, men at det var en kamp, som USA ville vinde.⁷⁷

Reaktioner i FN og NATO

I FN blev der straks taget afstand til terrorangrebet på USA. I en pressemeddelelse udsendt den 11. september fordømte FN's generalsekretær Kofi Annan angrebet og opfordrede til eftertænkksomhed og til resolut terrorismebekæmpelse.⁷⁸ Også Sikkerhedsrådet udsendte en pressemeddelelse, hvori terrorangrebet blev betegnet som en tragedie og en udfordring for menneskeheden. Sikkerhedsrådet opfordrede alle stater til at samarbejde om at straffe angrebets gerningsmænd, organisatorer og sponsorer. Som afslutning på pressemeddelelsen understregede Sikkerhedsrådets medlemmer, at de var klar til at "take urgent further steps in accordance with their responsibilities under the Charter of the United Nations."⁷⁹ Norge var på dette tidspunkt midlertidigt medlem af Sikkerhedsrådet, og fra den norske FN-ambassadør fik den danske FN-mission oplyst, at der med pressemeddelelsens sidste afsnit ikke kunne udelukkes forholdsregler i henhold til kapitel VII i FN-pagten.⁸⁰ Det er ifølge FN-pagten Sikkerhedsrådets opgave at træffe forholdsregler med henblik på at opretholde eller genoprette mellemfolkelig fred og sikkerhed, hvis denne er truet. Kapitel VII er den del af FN-pagten, der fastsætter forholdsregler over for trusler mod freden, fredsbrud og angrebshandlinger. Det er dette kapitel, der legaliserer brugen af magt – enten i form af militære sanktioner på opfordring fra FN's Sikkerhedsråd med hjemmel i FN-pagtens artikel 42 eller i form af selvforsvar, hvilket det enkelte

77 Bush 2001, "Remarks by the President In Photo Opportunity with the National Security Team", 12. september 2001.

78 FN 2001, "Secretary-general Condemns Terrorist Attacks on the United States", 11. september 2001.

79 FN 2001, "Press Statement by Security Council President on Terrorist Attacks in United States", 11. september 2001.

80 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1637, "Terror i USA – fordømmelse fra FN's sikkerhedsråd", 11. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

FN-land ifølge FN-pagtens artikel 51 har ret til i tilfælde af et væbnet angreb, hvis en række betingelser er opfyldt.⁸¹

Sikkerhedsrådet mødtes den følgende dag, den 12. september, og diskuterede et udkast til en fælles resolution som svar på terrorangrebet. Resultatet af Sikkerhedsrådets drøftelser blev resolution 1368, der blev enstemmigt vedtaget om aftenen dansk tid.⁸² I resolutionen fordømte Sikkerhedsrådet terrorangrebet og understregede, at sådanne handlinger var at betragte som en trussel mod international fred og sikkerhed. Resolutionens præambel henviste til FN-pagtens bestemmelse om staters ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar.⁸³ Bestemmelsen i FN-pagtens kapitel VII artikel 51 lyder: "Intet i nærværende pagt skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb".⁸⁴ Forståelsen i Sikkerhedsrådet var således, at terrorangrebet den 11. september var et væbnet angreb. Med resolution 1368 anerkendte Sikkerhedsrådet USA's ret til selvforsvar, og hermed blev selvforsvar for første gang i FN's historie anerkendt som et legitimt svar på terrorisme.⁸⁵ Derudover tilskyndede Sikkerhedsrådet i resolutionens punkt tre til internationalt samarbejde om at forfølge de skyldige bag terrorangrebet med formuleringen:

"Calls on all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and stresses that those responsible for aiding, supporting

81 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt". Se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

82 FN 2001, "United Nations Security Council Fifty-sixth year 4370th meeting", 12. september 2001; indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1643, "Vedtagelse af Sikkerhedsrådet af resolution nr. 1368 om bekæmpelse af terrorisme", 12. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

83 FN 2001, "Resolution 1368", 12. september 2001.

84 FN 1945, "De Forenede Nationers Pagt".

85 Boulden og Weiss 2004, Whither Terrorism and the United Nations?, s. 11; Spiermann 2016, Hvornår er det lovligt at gå i krig efter folkeretten – udviklingen?, s. 70. I årene forud for terrorangrebet og resolution 1368 var der i FN-regi ikke enighed om, hvorvidt et angreb udført af private aktører, såsom terrorister, kunne anses for at udgøre et væbnet angreb i henhold til FN-pagten og dermed udløse retten til selvforsvar. Se f.eks. Henriksen 2014, *Jus ad bellum* and American Targeted Use of Force to Fight Terrorism Around the World, s. 221-226.

or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable".⁸⁶

Det var vurderingen i FN, at USA ikke ville efterspørge en ny resolution forud for et muligt militært modsvar på terrorangrebet. Over for EU-landenes FN-ambassadører udtrykte FN's generalsekretær i dagene efter angrebet en klar forventning om, at der ville komme en reaktion fra USA, og at USA næppe ville bede om en beslutning i Sikkerhedsrådet forinden. Generalsekretæren udtrykte ligeledes håb om, at reaktionerne ville befinde sig inden for rammerne af USA's forpligtelser, herunder FN-pagten. Vurderingen af, at USA ikke ville gå til Sikkerhedsrådet, blev delt af Storbritannien og bekræftet af Frankrig, der på daværende tidspunkt var formand for Sikkerhedsrådet.⁸⁷ I Danmark blev resolution 1368 af Forsvarsministeriet senere betegnet som en stærk "fordømmelsesresolution", der ikke eksplicit bemyndigede medlemslande til at anvende militær magt over for de ansvarlige for angrebene, men kunne tolkes som en "forhåndsaccept af en eventuel militær reaktion fra amerikansk side".⁸⁸

Sikkerhedsrådet ville dog fortsat blive inddraget i sagen, dels fordi det afslutningsvis i resolution 1368 fremgik, at Sikkerhedsrådet "[d]ecides to remain seized of the matter", dels fordi FN-pagten artikel 51 om retten til selvforsvar mod et væbnet angreb kun består, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne skridt til at opretholde fred og sikkerhed. Af artikel 51 følger desuden, at de skridt, som USA ville tage som opfølgning på angrebet, skulle indberettes til Sikkerhedsrådet:

"Forholdsregler, taget af medlemmer i udøvelsen af denne ret til selvforsvar, skal uopholdelig indberettes til sikkerhedsrådet og påvirker ikke på nogen måde dettes myndighed og ansvar i hen-

86 FN 2001, "Resolution 1368", 12. september 2001.

87 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1649, "EU-ambassadørfrokost med FN's generalsekretær", 13. september 2001, pk. 2, j.nr.5.T.104, UM.

88 Baggrundsnotits, FMN, "FN reaktioner på terrorangrebet på USA den 11. september 2001", 20. september 2001, dok.nr. 263, j.nr.99-2755-3, FMN.

hold til nærværende pagt med hensyn til iværksættelse når som helst af sådanne skridt, som det anser for nødvendige til opretholdelse eller genoprettelse af mellemfolkelig fred og sikkerhed.”⁸⁹

Også i NATO blev der reageret resolut, da nyheden om terrorangrebet mod USA nåede hovedkvarteret i Bruxelles. NATO's generalsekretær, britiske George Robertson, udsendte en meddelelse, der fordømte angrebet, og som opfordrede det internationale samfund og NATO's medlemmer til en fælles bekæmpelse af terrorisme.⁹⁰ Derudover indkaldtes NATO-Rådets faste repræsentanter til et uformelt møde samme aften for at vise alliancens solidaritet med USA. Den danske NATO-ambassadør, Niels Egelund, rapporterede efterfølgende hjem til Udenrigsministeriet om mødets forløb. Af Egelunds indberetning fremgår, at den amerikanske ambassadør, R. Nicholas Burns, takkede for de udtalelser, der var udgået fra de allierede landes hovedstæder. Ifølge Burns var der muligvis tale om den største katastrofe i USA's historie – en katastrofe, der ”ville forene det amerikanske folk” og medføre ”en resolut reaktion”. Endnu havde amerikanerne ingen viden om, hvem der stod bag terrorhandlingerne. Det var klart, fastslog Burns, at kun få var i stand til at gennemføre en så sofistikeret operation, men det kunne ikke udelukkes, at der var tale om amerikansk terrorisme, og USA ville ikke drage forhastede konklusioner. Burns betegnede det som ”en vital national prioritetssag at finde gerningsmændene.”⁹¹ Efter mødet udsendte NATO-Rådet en pressemeddelelse, hvori NATO-landene fordømte terrorangrebet, understregede behovet for intensiveret terrorismebekæmpelse og sendte et budskab til

89 FN 1945, ”De Forenede Nationers Pagt”.

90 NATO 2001, ”Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson”, 11. september 2001.

91 Indberetning, DANATO til UM nr. 2637, ”Uformelt rådsmøde om terrorhandlingerne i USA”, 11. september 2001, pk. 1, j.nr.105.T.104, UM.

USA om, amerikanerne i dette kritiske øjeblik kunne regne med assistance og støtte fra sine NATO-allierede.⁹²

I løbet af aftenen og natten mellem den 11. og 12. september pågik en række overvejelser i NATO's hovedkvarter om alliansens næste skridt. Generalsekretær Robertson og den assisterende generalsekretær for forsvarsplanlægning og operationer, britiske Edgar Buckley, har efterfølgende berettet om de intense timer. Et af de initiativer, der blev drøftet, var en aktivering af den gensidige forsvarsforpligtigelse, artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat.⁹³ Artiklen fastslår:

"Deltagerne er enige om, at et væbnet angreb mod en eller flere af dem i Europa eller Nordamerika skal betragtes som et angreb mod dem alle; og de er følgelig enige om, at hvis et sådant angreb finder sted, skal hver af dem under udøvelse af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkendt ved artikel 51 i De Forenede Nationers pagt, bistå den eller de således angrebne deltagerlande ved straks, hver for sig og i forståelse med de øvrige deltagerlande, at tage sådanne skridt, derunder anvendelse af væbnet magt, som hver af dem anser som nødvendige for at genoprette og opretholde det nordatlantiske områdes sikkerhed."⁹⁴

Som det fremgår, er artiklen baseret på retten til kollektivt selvforsvar med udgangspunkt i FN-pagtens artikel 51. Artikel 5 – ofte omtalt som musketéreden – er hjørnестenen i Den Nordatlantiske Traktat, der blev indgået i 1949 med det formål at afskrække potentielle modstandere fra at angribe et NATO-medlem i kraft af den amerikanske sikkerhedsgaranti. Ved traktatens tilblivelse var

92 NATO 2001, "Statement by the North Atlantic Council", 11. september 2001.

93 Buckley 2006, Invoking Article 5; Robertson 2011, Being NATO's Secretary General on 9/11.

94 Atlantpagten 1949, "Den Nordatlantiske Traktat".

der overvejende tale om en forsikring til de vesteuropæiske lande om, at de i tilfælde af et væbnet angreb kunne regne med USA's støtte. I forhandlingerne om traktaten i slutningen af 1940'erne ønskede europæerne en stærk kollektiv forsvarsforpligtelse, der sikrede automatisk deltagelse i forsvaret mod ethvert angreb, mens amerikanerne foretrak en formulering om bistand i tilfælde af et angreb. Kompromiset, der både beroligede europæerne og kunne accepteres af USA, blev en forbeholden forpligtelse, hvor de enkelte medlemmer selv skulle afgøre, hvilke foranstaltninger de fandt nødvendige.⁹⁵

Frem til september 2001 havde terrorisme kun været et perifært emne i NATO, hvorfor der ikke var nogen politisk linje eller præcedens at læne sig op ad. USA og Tyrkiet havde ved tidligere lejligheder forsøgt at få terrorisme på dagsordenen i NATO, men de øvrige medlemslande anså terrorismebekæmpelse for at være en national udfordring og en efterretnings- og politimæssig opgave. Ved NATO-topmødet i Washington i 1999 lykkedes det derfor ikke for USA og Tyrkiet at få NATO-Rådet til at tildele NATO en rolle i forbindelse med terrorismebekæmpelse, men det nye strategiske koncept, som blev vedtaget på topmødet, indeholdt dog en formulering om truslen fra terrorisme.⁹⁶ Denne understregede, at NATO's sikkerhed også kunne påvirkes af andre risici af bredere karakter end et væbnet angreb, såsom terrorhandlinger, sabotage, organiseret kriminalitet, forstyrrelse af ressourceforsyning og ukontrollerede migrationsstrømme. Hvor et væbnet angreb ville falde ind under artikel 5, kunne artikel 4 i Den Nordatlantiske Traktat finde anvendelse som modsvar på de bredere risici.⁹⁷ Arti-

95 Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 2; Solan 2006, *Negotiating Article 5*; Gorka 2006, *Invocation in context*. Den Nordatlantiske Traktat (også benævnt Washington-traktaten) var et kompromis mellem formuleringerne i Rio-traktaten, som USA og 20 lande i Amerika indgik i 1947, og Bruxelles-traktaten indgået mellem Belgien, Frankrig, Holland, Luxembourg og Storbritannien i 1948. I Rio-traktaten består den kollektive forsvarsforpligtelse i, at medlemmerne skal bistå med at imødegå et angreb, mens den i Bruxelles-traktaten består i, at medlemmerne skal bistå med alle militære og andre midler, der står i deres magt.

96 Faurby 2002, NATO – den uerstattelige garant, s. 97; Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 72-73; Børgensen 2011, *NATO and International Terrorism: Can NATO Move Beyond Controversy?*, s. 63-64.

97 NATO 1999, "The Alliance's Strategic Concept", 24. april 1999.

kel 4 bestemmer, at NATO-landene ”vil rådføre sig med hverandre, når som helst nogen af dem mener, at nogen af deltagernes territoriale integritet, politiske uafhængighed eller sikkerhed er truet.”⁹⁸ I tillæg til det nye strategiske koncept blev der på Washington-topmødet i 1999 også vedtaget et kommuniké, hvori NATO-landene betegnede terrorisme som en alvorlig trussel mod fred, sikkerhed og stabilitet og bekræftede deres vilje til at bekæmpe terrorisme.⁹⁹

Det var på denne baggrund, at Buckley og hans kollegaer i NATO's hovedkvarter den 11. september 2001 diskuterede, hvordan terrorangrebet mod USA adskilte sig fra ’traditionel’ terrorisme. To forhold var afgørende for en aktivering af artikel 5: Dels skulle terrorangrebet kunne sidestilles med et væbnet angreb; dels skulle der være tale om et udefrakommende angreb, da bekæmpelse af ’indenrigsterrorisme’ ikke blev opfattet som en NATO-opgave. Konklusionen på drøftelserne blev, at terrorangrebet var et væbnet angreb i den forstand, at de kaprede fly var blevet benyttet som missiler, og at angrebet adskilte sig fra tidligere terrorangreb i kraft af dets omfang og antageligt udefrakommende karakter. Indtil det var endeligt afklaret, at angrebet kom udefra, måtte der imidlertid tages forbehold herfor.¹⁰⁰

Om morgenen den 12. september blev generalsekretær Robertson præsenteret for et udkast til en erklæring, der indeholdt en aktivering af artikel 5. Generalsekretæren bifaldt udkastet og lod derefter ideen om artikel 5 præsentrere for den amerikanske NATO-delegation og den amerikanske regering. Robertson argumenterede for, at artikel 5 var relevant, og at en aktivering heraf ville være det ultimative udtryk for solidaritet, hvilket den amerikanske administration bakkede op om.¹⁰¹ Ambassadør Burns skal i denne forbindelse have påpeget, at de negative konsekvenser ville

98 Atlantpagten 1949, ”Den Nordatlantiske Traktat”.

99 NATO 1999, ”An Alliance for the 21st Century”, 24. april 1999.

100 Buckley 2006, Invoking Article 5.

101 Robertson 2011, Being NATO's Secretary General on 9/11; Buckley 2006, Invoking Article 5. Se også Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 78. I samtiden og i dele af den tidlige forskning er det fejlagtigt blevet fremstillet som et amerikansk initiativ at aktivere artikel 5. Se f.eks. ”USA vil have aktiveret trussel om NATO-aktion mod terror”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001; Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 73. Se også Rynning 2012, *NATO in Afghanistan*, s. 73.

være uoverskuelige, hvis forslaget blev stillet, men ikke opnåede fuld tilslutning i Rådet.¹⁰² Da NATO-Rådet den 12. september om formiddagen mødtes til et uformelt møde hos generalsekretæren blev artikel 5-udkastet ikke præsenteret. I stedet fremførte Burns, at USA endnu var langt fra at have overblik over situationen, og at der generelt ikke var meget nyt at tilføje i forhold til mødet den foregående aften. Ifølge den danske indberetning om mødet gentog Burns, "at man holdt alle optioner åbne f.s.v.a. gerningsmændene: det kunne være en fremmed magt, fremmede terrororganisationer eller amerikanske terrororganisationer, som stod bag. Man var bevidst tilbageholdene med spekulationer." Derudover blev det oplyst af generalsekretæren og chefen for sikkerhedstjenesten i NATO's hovedkvarter, at der ikke var oplysninger, der tydede på en direkte trussel mod NATO, men at vurderingen var, at amerikanske interesser i bred forstand fortsat var truet. De videre drøftelser om terrorhandlingerne i USA ville fortsætte på et ordinært møde i NATO-Rådet kl. 15 samme dag.¹⁰³

På eftermiddagens rådsmøde præsenterede generalsekretær Robertson et udkast til en erklæring fra NATO-Rådet, som dels refererede til Den Nordatlantiske Traktats artikel 5 og dels genkaldte erklæringerne fra Washington-topmødet i 1999. Ifølge generalsekretæren ville der med den foreslåede erklæring "være tale om et stærkt signal fra en samlet, solidarisk Alliance til omverdenen." Generalsekretærens juridiske rådgiver havde godkendt erklæringens indhold ud fra et juridisk synspunkt, og det var Robertsons håb, at erklæringen ville kunne vedtages på et rådsmøde senere på aftenen. En række lande udtalte umiddelbar støtte til erklæringen – heriblandt Danmark, som det fremgår senere i dette kapitel – og generalsekretæren bemærkede, at det "i sig selv ville være et vig-

102 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 17.

103 Indberetning, DANATO til UM nr. 2642, "Uformelt rådsmøde hos generalsekretæren om terrorhandlingerne i USA", 12. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

tigt solidaritetssignal”, hvis teksten kunne blive vedtaget hurtigt uden kontroverser.¹⁰⁴

Frem mod aftenens møde i NATO-Rådet pågik nationale overvejelser i medlemslandenes hovedstæder samt drøftelser mellem NATO-delegationerne i hovedkvarteret. Særligt NATO's generalsekretær arbejdede aktivt for at få beslutningen om at aktivere artikel 5 igennem.¹⁰⁵ Robertson har siden berettet, hvordan han i disse timer havde ”fraught, nerve-racking telephone conversations” med en lang række regeringschefer og udenrigsministre.¹⁰⁶ Da NATO-Rådet samledes igen, oplæste generalsekretæren et notat udarbejdet af generalsekretærens juridiske rådgiver om rækkevidden af artikel 5.¹⁰⁷ Den assisterende generalsekretær for forsvarsplanlægning og operationer, Buckley, har senere berettet, at enkelte delegationer havde betænkeligheder ved de juridiske aspekter forbundet med en aktivering af artikel 5 og fandt implikationerne heraf uklare. Det juridiske notat konkluderede, at det var op til det enkelte medlem selv at vurdere, hvilke skridt der var nødvendige at tage for at genoprette fred og sikkerhed, men at det skulle være passende i forhold til angrebets omfang. Derudover fastslog notatet, at et kollektivt svar forudsatte kollektive konsultationer.¹⁰⁸ Erklæringen om artikel 5 blev vedtaget i NATO-Rådet, efter at de nationale delegationer havde modtaget instrukser om formel tilslutning fra deres hovedstæder.¹⁰⁹ Ved en pressekonference efter rådsmødet kunne generalsekretær Robertson derfor fortælle, at hvis det kunne fastslås, at angrebet var af udenlandsk oprindelse,

104 Indberetning, DANATO til UM nr. 2648, ”Rådsmøde d.d.: Udkast til erklæring om artikel-V i lyset af terrorhandlingerne i USA”, 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

105 Hendrickson 2006, *Diplomacy and War at NATO*, s. 120-121; Rynning 2012, *NATO in Afghanistan*, s. 74-75; Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 19-21.

106 Robertson 2011, Being NATO's Secretary General on 9/11; Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 19.

107 Indberetning, DANATO til UM nr. 2656, ”Rådets vedtagelse af erklæring om art. V i lyset af terrorhandlingerne i USA”, 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

108 Buckley 2006, Invoking Article 5. Om betænkelighederne se også Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 17-18, 20-21.

109 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

skulle det anses som en handling dækket af Den Nordatlantiske Traktats artikel 5. Generalsekretæren understregede desuden, at USA kunne regne med, at dets NATO-allierede var parate til at levere den hjælp, der måtte blive behov for som et resultat af terrorhandlingen.¹¹⁰ Med erklæringen definerede NATO-landene således terrorangrebet som et anliggende, der kunne medføre en fælles aktion fra alle NATO-lande, men da erklæringen ikke forpligtede landene til videre skridt, må aktiveringen af artikel 5 den 12. september 2001 først og fremmest forstås som et politisk signal om solidaritet med USA.¹¹¹

I de umiddelbare reaktioner fra det internationale samfund efter terrorangrebet mod USA tegnede der sig overordnet to tendenser. For det første blev angrebet karakteriseret som en krigshandling. Dette skete i FN's Sikkerhedsråd med vedtagelsen af resolution 1368, som henviste til den umistelige ret til individuelt og kollektivt selvforsvar og dermed også til retten til at anvende militær magt. I NATO skete det i form af den historiske beslutning om at aktivere den gensidige forsvarsforpligtigelse, artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat – dog med det forbehold, at det skulle fastslås, at angrebet var af udenlandsk oprindelse. Dette var en ny udvikling i den forstand, at terrorisme tidligere var blevet opfattet som værende på linje med andre typer af trusler såsom sabotage og organiseret kriminalitet. Reaktionerne i FN og NATO var således på linje med den amerikanske regerings tolkning af terrorangrebet, hvor præsidenten kaldte angrebet for en krigshandling og erklærede krig mod terrorisme.¹¹² For det andet blev det fremhævet, at ikke kun USA var blevet angrebet. Dette blev eksempelvis betonet i en EU-erklæring den 12. september, hvori EU's udenrigsministre udtalte, at der ikke blot var tale om et angreb på USA,

110 NATO 2001, "Statement by the North Atlantic Council", 12. september 2001.

111 Det er efterfølgende blevet diskuteret, om NATO-landene på dette tidspunkt hovedsageligt opfattede erklæringen af symbolsk karakter, eller om de havde konkrete forventninger til en fremtidig NATO-aktion. For mere herom, se kapitel 4.

112 Omtalen af terrorangrebet som en krigshandling var også at finde i mange medier. Se f.eks. Quilty-Harper, Conrad, "9/11: Newspaper front pages the day after September 11", *Telegraph.co.uk*, 7. september 2011.

men på "selve menneskeden og de værdier og frihedsrettigheder, som vi er fælles om."¹¹³

Reaktioner i Danmark

Den første offentlige reaktion på terrorangrebet fra den danske regering kom sidst på dagen den 11. september, hvor statsminister Poul Nyrup Rasmussen udsendte en pressemeddelelse og afholdt pressemøde. Nyrup Rasmussen udtrykte regeringens "fulde solidaritet" med præsident Bush og med det amerikanske folk og understregede, at der i hans optik ikke alene var tale om et angreb på USA: "For mig er det et angreb på hele den demokratiske verden. Vi er oppe imod en umenneskelig fanatisme. Nu må de demokratiske samfund stå sammen og gøre alt, hvad vi kan for at standse denne terrorisme." Statsministeren lovede, at Danmark ville bistå USA med opklaringsarbejdet "med alt hvad vi har til rådighed" – gennem NATO-medlemskabet, det danske efterretningsvæsen og det efterforsknings- og politimæssige samarbejde i Europa og NATO.¹¹⁴ Statsministerens udtalelse var på linje med de reaktioner, der kom fra Danmarks nærmeste allierede og samarbejdspartnere. Eksempelvis henviste den tyske forbundskansler Gerhard Schröder og

113 I forlængelse heraf udtrykte EU-udenrigsministrene deres vilje til at medvirke til at identificere, retsforfølge og straffe de ansvarlige og indgå i et tæt samarbejde med USA og andre om at bekæmpe international terrorisme. Se EU 2001, "Særlig samling i Rådet – AL-MINDELIGE ANLIGGENDER – den 12. september 2001 i Bruxelles", 12. september 2001. For en tidlig analyse af EU's reaktion efter terrorangrebet, se Jørgensen og Pedersen 2002, *Den Europæiske Union efter 11. september*.

114 Statsministeriet 2001, "Udtalelse af statsminister Poul Nyrup Rasmussen i anledning af terrorangrebet i USA", 11. september 2001; "Nyrup: Danmark i forhøjet beredskab", *Ritzaus Bureau*, 11. september 2001. Budskabet om, at det ikke blot var USA, der var blevet angrebet var et tema, som statsministeren vendte tilbage til i de følgende dage og uger. Se Statsministeriet 2001, "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongress den 13. september 2001, 13. september 2001; Statsministeriet 2001, "Synspunkt om terrorangrebene i USA af statsminister Poul Nyrup Rasmussen 16. september 2001", 16. september 2001; Statsministeriet 2001, "'Verdensborgere i et nyt fællesskab". Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved Industriens Årsdag 2001 den 20. september 2001", 20. september 2001; Statsministeriet 2001, "Vi må stå sammen! Statsministerens indlæg ved Dansk Funktionærforbunds 25. kongres den 8. oktober 2001", 8. oktober 2001; Rasmussen 2003, *Den ny forbindelse*, s. 62-63.

den britiske premierminister Tony Blair også til terrorangrebet som et angreb på den frie, demokratiske og civiliserede verden.¹¹⁵

Ud over de offentlige politiske udmeldinger drejede regeringens overvejelser sig om sikkerhedssituationen i Danmark. På pressemødet oplyste statsministeren, at regeringen øjeblikkeligt havde hævet sikkerhedsberedskabet i Danmark, og at Politiet og Forsvaret løbende fulgte situationen. Statsministeren anså hverken Kongehuset eller regeringen som værende truet, men fortalte, at han havde besluttet at iværksætte en revurdering af Danmarks præventive og sikkerhedsmæssige beredskab.¹¹⁶ Nyrup Rasmussen har senere fortalt, at han hurtigt besluttede, at regeringen skulle føre en aktiv informationspolitik, bl.a. for at undgå panik.¹¹⁷ De beredskabsmæssige initiativer var blevet behandlet på et møde i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål om eftermiddagen, hvor Politiets Efterretningstjeneste og Forsvarets Efterretningstjeneste blev bedt om at opstille et nyt trusselsbillede for dansk sikkerhed. Senere mødtes Regeringens Sikkerhedsudvalg og drøftede situationen. Her udbad regeringen sig en oversigt over de øvrige NATO-landes beredskabsniveauer og bad embedsmandsudvalget om løbende at holde ministrene orienteret. I de følgende dage mødtes Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål og

115 Ifølge Gerhard Schröder var terrorangrebet en "Kriegserklärung gegen die gesamte zivilisierte Welt", mens Tony Blair udtalte: "This is not a battle between the United States of America and terrorism but between the free and democratic world and terrorism", hvilket ifølge den britiske premierminister betød, at den frie og demokratiske verden måtte stå sammen om at besejre og udrydde masseterrorismen. Se "Schröder verurteilt Terror als 'Kriegserklärung gegen die zivilisierte Welt'", *Spiegel.de*, 11. september 2001 og "Blair's statement in full", *BBC.com*, 11. september 2001. Blair har i sine erindringer skrevet, at USA blev angrebet i kraft af sin position som lederen af den frie verden. Derfor var det ifølge Blair i princippet også et angreb på Storbritannien, og det var i britisk national interesse at bekæmpe terrorisme, se Blair 2010, *A Journey*, s. 352.

116 "Nyrup: Danmark i forhøjet beredskab", *Ritzaus Bureau*, 11. september 2001.

117 Prasz, Line, "11. september med Nyrup: Frygtede general-angreb", *Politiken.dk*, 11. september 2011.

Regeringens Sikkerhedsudvalg hyppigt for at drøfte trusselssituationen og det danske beredskab.¹¹⁸

Det Udenrigspolitiske Nævn blev hasteindkaldt til et møde klokken otte om morgenen den 12. september. En del af Nævnets faste medlemmer befandt sig i Washington og var derfor repræsenteret ved suppleanter.¹¹⁹ Fra regeringen deltog udenrigsministeren og forsvarsministeren. Udenrigsminister Mogens Lykketoft indledte mødet med at oplyse om den forhøjelse af det danske sikkerhedsberedskab, som regeringen havde iværksat, for herefter at informere om de internationale reaktioner på terrorangrebet. Ifølge udenrigsministeren havde NATO-Rådets møde om aftenen den 11. september været "et vigtigt politisk og symbolsk møde". Udenrigsministeren redegjorde dernæst for præsident Bushs tale til nationen og præsidentens udsagn om, at der ikke ville blive skelnet mellem dem, der havde udført angrebet og dem, der havde givet terroristerne husly. Som det fremgår ovenfor, var det begrænset, hvilken viden den danske udenrigstjeneste havde om de politiske reaktioner i USA. Ministeren måtte derfor holde sig til præsidentens offentlige udtalelser, de oplysninger den amerikanske NATO-ambassadør havde givet på mødet i NATO-Rådet og ambassadør Federspiels analyse, der var blevet modtaget i København tidligere samme morgen. Udenrigsministeren fortalte Nævnet, at han senere på dagen skulle til udenrigsministermøde i EU for at drøfte EU's reaktion på terrorangrebet. Her var det ifølge ministeren vigtigt, at EU-landene demonstrerede Europas "klare og utvetydige solidaritet med USA". Denne analyse var på linje med den opfordring, der var kommet fra Federspiel. I forhold til FN var det udenrigsministerens håb og vurdering for den kommende

118 Notat, STM, "Notat om møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål i perioden fra den 11. september 2001 til 8. oktober 2001", 13. marts 2001 [2002], Sikkerhedsarkivet, STM; oversigt, STM, "Bestillinger afgivet i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål siden den 11. september 2001", 26. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM. I perioden lige efter 11. september var der stor mødeaktivitet i begge udvalg, men der blev ikke taget referat af møderne. I stedet blev der udarbejdet oversigter over de operative beslutninger, der blev truffet på møderne.

119 Medlemmer af Det Udenrigspolitiske Nævn var på tjenesterejse til Washington for bl.a. at blive orienteret om amerikanske planer om at bygge et missilforsvar. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 21-25, 28-31; Møller 2017, *Udenrigsminister – i krig og fred*, s. 33-34.

generalforsamling, at "et meget stort antal lande ville sætte etableringen af bedre international orden vedrørende samarbejde om bekæmpelse af international terrorisme og fælles retsforfølgelse højere på dagsordenen."¹²⁰

Om den danske regerings reaktion på terrorangrebet fortalte udenrigsministeren, at regeringen i lighed med alle andre var dybt chokeret over angrebet og anså det for et angreb på "hele den demokratiske verden og måden, den fungerede på." Regeringen ville støtte USA "på enhver mulig måde", og udenrigsministeren understregede, at "[s]elvom det kunne synes som et udsagn uden indhold, vidste vi instinktivt godt, at verden af i dag var anderledes end verden af i går." Samarbejdet om at bekæmpe international terrorisme i alle dens afskygninger måtte intensiveres, og regeringen ville deltage aktivt heri "med de kræfter, vi havde". De øvrige medlemmer af Nævnet udtrykte opbakning til regeringens vurdering af situationen. Eksempelvis sagde lederen af det største oppositionsparti, Venstres Anders Fogh Rasmussen, at Danmark "kun [kunne] gøre én ting, og det var at bakke op og være solidariske med USA". Fogh Rasmussen tilføjede, at han opfattede udenrigsministerens redegørelse således, at Danmark ville "assistere sine venner og allierede med alle de midler, vi måtte have til rådighed". Derudover blev der rejst en diskussion om demokratiets stilling efter terrorangrebet, hvor bl.a. Enhedslistens Keld Albrechtsen bemærkede, at statsministeren havde sendt det rigtige signal, men at man "måtte undgå hysteri". Ifølge Socialistisk Folkepartis Margrethe Auken kunne ingen vide sig sikker mod angreb, og hun pointerede derfor, at det var vigtigt at fastholde, "at det ikke var demokratiet, der var blevet angrebet men noget andet". Venstres Uffe Ellemann-Jensen holdt derimod fast i, at der netop var tale om "et angreb på demokrati og åbenhed." Det blev dog fra SF og Enhedslistens side slået fast, at diskussionen ikke var et udtryk for dissens, og Nævnets formand, socialdemokraten Ingrid Rasmus-

120 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

sen, sluttede mødet af med at konstatere, at "der var fuldt tilsagn til regeringens linie i Nævnet".¹²¹

Forløbet i løbet af dagen den 12. september gjorde, at regeringen fandt det nødvendigt at samle Det Udenrigspolitiske Nævn igen samme aften. Omdrejningspunktet for aftenens møde var det udkast til en erklæring om at aktivere Washington-traktatens artikel 5, som NATO's generalsekretær havde præsenteret NATO-Rådet for om eftermiddagen. På NATO-rådsmødet om eftermiddagen var Danmark repræsenteret ved NATO-ambassadør Niels Egelund. Egelund meddelte efterfølgende Udenrigsministeriet, at en række lande – deriblandt Danmark – havde udtalt umiddelbar støtte til erklæringen på mødet. Egelund forklarede, at hans opbakning skete "under indtryk af og under henvisning til statsministerens offentlige udtalelser af dags dato." Den danske NATO-repræsentation fremførte, at den agtede at tilslutte sig erklæringen, medmindre den modtog anden instruktion inden aftenens møde.¹²²

Egelund uddybede ikke, hvilke udtalelser han specifikt refererede til. I tidsrummet mellem morgenens møde i Det Udenrigspolitiske Nævn og eftermiddagens NATO-rådsmøde – dvs. inden idéen om artikel 5 blev præsenteret i NATO – bebudede statsministeren på en pressebriefing, at Danmark ville være parat til at deltage i en evt. militær NATO-aktion som opfølgning på terrorangrebet. Af Ritzaus Bureau blev statsministeren kort efter middag citeret for, at regeringen ville "vedstå os vores ansvar" og lade danske soldater indgå i en evt. NATO-aktion. Ifølge statsministeren ville Danmark "bidrage med så meget, som landet kan, hvis USA beder Nato om hjælp til at straffe bagmændene og eventuelle stater, som har bistået dem." Hvis USA valgte at gå enegang og reagere uden om NATO, måtte det accepteres, sagde statsministeren – "men

121 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 8.00", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

122 Indberetning, DANATO til UM nr. 2648, "Rådsmøde d.d.: Udkast til erklæring om artikel-V i lyset af terrorhandlingerne i USA", 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

vores tilbud står ved magt.¹²³ Politiken citerede statsministeren for at have sagt, at det for ham var ”afgørende, at USA og vores NATO-allierede har fået det klare signal, at naturligvis er Danmark også parat til at løfte vores del af opgaven i det omfang, det måtte blive aktuelt.”¹²⁴

For statsministeren synes det således at have været væsentligt at levere et klart budskab: Der skulle ikke herske tvivl om, at Danmark vedstod sig ansvaret som allieret med USA. Statsministerens budskab var på linje med anbefalingen fra Federspiel om, at reaktionen fra Danmark og andre europæiske allierede måtte være utvetydig, da den for USA ville være lakmusprøven på det transatlantiske forhold. Men derudover synes statsministerens udtalelser snarere at være et udtryk for hans egen vurdering af situationen end resultatet af drøftelser med øvrige regeringsmedlemmer. Der har sandsynligvis været løbende telefonisk kontakt mellem statsministeren og de mest centrale ministre, men der er i ministeriernes arkiver ikke fundet spor af, at et tilbud om et militært bidrag har været under overvejelse. Udenrigsministeren havde da også en anden vurdering af situationen. I forbindelse med morgens nævnsmøde, inden Lykketoft tog videre til EU-udenrigsministermøde i Bruxelles, udtalte han til Ritzaus Bureau, at det ”i første omgang [ville] være op til USA selv – og ikke en samlet Nato-aktion – at straffe de skyldige for tirsdagens terroraktion.” Ifølge Lykketoft havde regeringen ikke diskuteret, om Danmark i kraft af NATO-medlemskabet var forpligtet til at deltage militært i en straffeaktion, og ministeren afviste selv at tage stilling til spørgsmålet.¹²⁵

For så vidt kunne statsministeren ikke vide sig sikker på, at der var politisk rygdekning til det spontane tilbud om at sende

123 ”Nyrup: Danmark klar til militær NATO-aktion”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001. NATO’s generalsekretær, George Robertson, havde forud for mødet ladet erklæringsudkastet cirkulere. Stedfortræderen for den danske NATO-ambassadør, Jesper Vahr, har dog fortalt, at den danske repræsentation ikke var varslet om generalsekretærens forslag. Se Buckley 2006, Invoking Article 5; Faurby 2015, Musketéreden: NATO’s reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 18.

124 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, ”Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling”, *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

125 ”Ingen NATO-aktion i første omgang”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

danske soldater i krig, da der heller ikke havde været drøftelser med Folketingets øvrige partier herom. På morgenens nævnsmøde, hvor statsministeren i øvrigt ikke deltog, havde regeringen fået opbakning til positionen om at ville støtte USA, men drøftelserne havde ikke drejet sig om, hvorvidt det kunne blive aktuelt med en militær aktion. Den politiske opbakning blev dog bekræftet i løbet af dagen. Det andet regeringsparti, Det Radikale Venstre, meldte sidst på eftermiddagen ud, at det bakkede op om statsministerens tilbud. Som det fremgår af gruppeformand Elisabeth Arnolds udtalelse, var det alliancesolidariteten, der var afgørende for Det Radikale Venstre:

”NATO er en forsvarsalliance. Derfor er et angreb på et medlem af NATO-alliancen et angreb på samtlige lande i NATO. Det, Poul Nyrup Rasmussen siger, er helt i overensstemmelse med de gældende NATO-regler. Det kan ikke være anderledes. I princippet er et angreb på USA et angreb på Danmark.”¹²⁶

Der var ligeledes opbakning til statsministerens udmelding fra samtlige af de borgerlige partier – Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Kristeligt Folkeparti og Centrum-Demokraterne.¹²⁷ Fogh Rasmussen har fortalt, at han efter statsministerens udtalelse blev ringet op af Nyrup Rasmussen og orienteret herom, og at han gav statsministeren sin opbakning.¹²⁸ Ifølge Fogh Rasmussens personlige optegnelser fandt en orientering sted klok-

126 ”Ikke enstemmig støtte til aktion mod terrorister”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

127 ”Ikke enstemmig støtte til aktion mod terrorister”, *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

128 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, ”Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling”, *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

ken 14.10, hvor det var blevet understreget, at spørgsmålet selvfølgelig skulle drøftes i Det Udenrigspolitiske Nævn først.¹²⁹

Senere på eftermiddagen den 12. september fulgte forsvarsminister Jan Trøjborg op på statsministerens tilbud og udtalte: "Danmark kan bidrage med alt fra en øget indsats på efterretningsområdet til hårdtslående reaktionsstyrker".¹³⁰ Med hårdtslående reaktionsstyrker henviste forsvarsministeren til det danske bidrag til NATO's reaktionsstyrker, som bestod af elementer fra både Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet, f.eks. patruljer fra Jægerkorpsen og F-16 fly.¹³¹ Forsvarsministerens udsagn var således en konkretisering af den udmelding, der var kommet fra statsministeren og en understregning af, at det danske forsvar var i stand til at levere – også et tungt militært bidrag, hvis det skulle blive nødvendigt. På tidspunktet for forsvarsministerens udtalelse var artikel 5-erklæringsudkastet blevet præsenteret i NATO-Rådet, hvilket Trøjborg givetvis havde kendskab til.

Efter at have modtaget erklæringsudkastet fra NATO-repræsentationen tog chefen for Nordgruppen i Udenrigsministeriet, Carsten Søndergaard, kontakt til Statsministeriets departementsråd Per Poulsen-Hansen og chefkonsulent Michael Borg-Hansen med henblik på at orientere dem og forberede et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn.¹³² Forud for aftenens møde i NATO-Rådet, hvor artikel 5-erklæringen blev vedtaget, modtog den danske NATO-repræsentation kort før klokken 20 følgende instruktion fra Søndergaard: "Man kan fra dansk side acceptere udkastet til erklæring fra NATO-rådet med forbehold for de grundlovsfæstede procedurer over for Folketinget".¹³³ Forbeholdet var en henvisning til, at

129 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Statsministeren og oppositionslederen havde ligeledes været i kontakt om aftenen den 11. september, og Fogh Rasmussen har senere fortalt journalisterne Svendsen og Halskov, at han i tiden efter 11. september var i jævnlig kontakt med Nyrup Rasmussen. Se personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 44.

130 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, "Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

131 NATO's reaktionsstyrker og det danske bidrag hertil behandles nærmere i kapitel fire.

132 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 18.

133 E-mail, chefen for Nordgruppen, UM til DANATO, 12. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

spørgsmålet endnu ikke var blevet behandlet i Det Udenrigspolitiske Nævn.¹³⁴

På dette tidspunkt var den danske regering således nået til enighed om at bakke op om artikel 5-erklæringen som forudsat af NATO-ambassadøren om eftermiddagen. De tre centrale ministre, statsministeren, forsvarsministeren og udenrigsministeren, oplevede dagen på forskellig vis og havde ikke megen tid til en fælles drøftelse. Lykketoft tilbragte eftermiddagen til EU-udenrigsministermøde i Bruxelles, mens Nyrup Rasmussen og Trøjborg primært var optaget af spørgsmålet om dansk sikkerhed. Efter EU-mødet blev udenrigsministeren af pressen spurgt om regeringens holdning til artikel 5 og en mulig NATO-aktion, hvortil han svarede: "Jeg har ingen som helst forestilling om, at det kan blive aktuelt".¹³⁵ Udtalelsen skal dog ses i lyset af, at udenrigsministeren ikke var opdateret med udviklingen. Lykketoft har fortalt, at han først drøftede artikel 5-erklæringen telefonisk med Udenrigsministeriets direktør, Friis Arne Petersen, og Nyrup Rasmussen, da han var på vej tilbage til København. Ifølge Lykketoft var der enighed om, at Danmark skulle støtte erklæringsudkastet, da der ikke var handlerum til at gøre andet.¹³⁶ Journalisterne Svendsen og Halskov har beskrevet, at Lykketoft var overrasket over forslaget og i tvivl om konsekvenserne i praksis, men dog af den overbevisning, at artikel 5 skulle aktiveres af "politiske hensyn". Det er Svendsen og Halskovs vurdering, at beslutningen blev taget af Nyrup Rasmussen med "ivrig støtte" fra Trøjborg og "forbeholden støtte" fra Lykketoft.¹³⁷ I interview med udredningen har Lykketoft forklaret, at han godt kan genkende udlægningen i den forstand, at han var den

134 Ifølge Grundlovens § 19, stk. 3 er regeringen forpligtet til at rådføre sig med Nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Se Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov". Om forpligtelsen til rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn se også Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

135 Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, "Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

136 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

137 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 49-50. Svendsen og Halskov lægger i deres fremstilling vægt på, at Lykketoft repræsenterede en mere USA-skeptisk fløj i Socialdemokratiet, men at der efter 11. september ikke var plads til særstandpunkter i regeringen. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 41.

af de tre ministre, der havde tvivl om, hvordan støtten ville blive brugt.¹³⁸ I den henseende var Lykketofts opbakning forbeholden, men i den givne situation var det politiske handlerum begrænset.

Til beslutningen om at bakke op om artikel 5-erklæringen knyttede sig også det spørgsmål, hvilke konsekvenser erklæringen ville have for Danmark. Ifølge den danske Grundlovs § 19, stk. 2 kan regeringen kun anvende militære magtmidler uden Folketingets samtykke i tilfælde af angreb på dansk territorium eller danske styrker. Der kræves derfor samtykke fra Folketinget i tilfælde af kollektivt selvforsvar, hvor en dansk regering ønsker at bistå en anden stat, der er udsat for et væbnet angreb – f.eks. som opfyldelse af NATO's artikel 5.¹³⁹ Det følger af Den Nordatlantiske Traktat, at artikel 5-erklæringen var ikke-bindende: Da det ville være op til det enkelte medlemsland selv at vurdere de videre skridt, ville en opbakning til artikel 5 ikke være lig med en forpligtelse til at tage del i opfyldelsen af artikel 5, f.eks. i form af militær deltagelse i en modaktion. Den danske centraladministration var bekendt med artikel 5-proceduren. Der var ikke – i modsætning til hvad tilfældet var i enkelte andre NATO-lande – betænkeligheder ved en aktivering af artiklen. Ligeledes overvejede den danske regering ikke på noget tidspunkt ikke at bakke op om erklæringen. Derfor blev der ikke ved denne lejlighed foretaget en juridisk vurdering i ministerierne af, hvilke konsekvenser beslutningen ville få for Danmark.¹⁴⁰

Aftenens møde i Det Udenrigspolitiske Nævn begyndte klokken 20.10. Af optegnelserne fra mødet fremgår det, hvordan den danske regering vurderede situationen. På vegne af en samlet regering præsenterede udenrigsministeren de øvrige nævnsmedlemmer for

138 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

139 Rytter og Henriksen 2019, Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet.

140 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv; interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv; interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv. Notatet fra NATO's generalsekretærs juridiske rådgiver om rækkevidden af artikel 5-erklæringen blev først modtaget i de danske ministerier sammen med indberetningen fra den danske NATO-repræsentation om, at erklæringen var vedtaget, se indberetning, DANATO til FMN nr. 3054, "Rådets vedtagelse af erklæring om art. V i lyset af terrorhandlingerne i USA", 12. september 2001, dok.nr. 55, j.nr.99-2755-3, FMN.

erklæringsudkastet om aktivering af artikel 5. Udenrigsministeren orienterede Nævnet om indholdet af erklæringen, der med ministerens ord fastslog, at USA's allierede "var parat til at yde enhver bistand, der måtte blive nødvendig". Lykketoft understregede, at "Danmark ikke hermed havde afgivet en forpligtelse til at yde konkret bistand til eventuelle militære aktioner." I tilfælde af en evt. beslutning herom ville Folketinget "selvsagt blive inddraget", men udenrigsministeren fandt det "umiddelbart usandsynligt", at USA ville afvente de andre 18 NATO-landes parlamentariske behandling, hvis en militær aktion blev aktuel. Ifølge udenrigsministeren fandt regeringen, "at der var tale om et stærkt signal fra en samlet, solidarisk alliance til omverdenen" – en formulering, som også fremgår af Egelunds indberetning fra om eftermiddagen. Dette var årsagen til, forklarede udenrigsministeren, at regeringen havde bakket "helhjertet" op om generalsekretærens erklæringsudkast.¹⁴¹

I regeringens orientering til Nævnet blev det vægtet tungt, at der var tale om en *principiel* støtteerklæring. Forsvarsministeren supplerede med en bemærkning om, at Danmark som de øvrige allierede "havde den forpligtelse – politisk, moralsk og militært – til at støtte op om vores allierede i denne situation med tusinder af døde", men betonedede herefter, at Danmark ved at sige ja til erklæringen gav "vores allierede et principielt tilsagn om støtte" og ikke "et konkret tilsagn om at bidrage med et bestemt militært bidrag."¹⁴² Som udenrigsministeren påpegede forsvarsministeren ligeledes, at "[d]et var klart, at blev der tale om at anvende militære magtmidler, så ville Folketingets samtykke blive indhentet."¹⁴³

I Nævnet var der opbakning til regeringens linje om at støtte op om aktiveringen af artikel 5 fra alle partier på nær Enhedslisten.

141 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

142 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM. I de beredskabstalepunkter, som forsvarsministeren var blevet udstyret med forud for mødet, var "principielt" understreget. Se telefax, FMN til UM, "Beredskabstalepunkt til Forsvarsministeren", 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

143 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

Keld Albrechtsen fra Enhedslisten sagde, at han var "enig i, at man skulle udvise solidaritet", men han fandt det ikke "hensigtsmæssigt med artikel 5." Albrechtsen rejste spørgsmålet, hvilke formelle konsekvenser henvisningen til artikel 5 ville have, hvis USA handlede alene. Samtidig fandt han, at det var uafklaret, "om man med NATO-erklæringen gav USA en blanko-check både moralsk og formelt til at føre krig". Fra Venstre og Det Konservative Folkeparti var opbakningen uforbeholden: Fogh Rasmussen "støttede fuldstændig regeringens linje", og Bendt Bendtsen "bakkede helt op om regeringen". Endvidere meddelte Bendtsen, at Det Konservative Folkeparti var "klar til yderligere skridt". Pia Kjærsgaard meddelte, at Dansk Folkeparti "støttede regeringen" uden at uddybe yderligere. Fra Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti og Socialistisk Folkepartis side blev der lagt vægt på, at der var tale om en "moralisk støtteerklæring".¹⁴⁴ Tidligere på dagen havde SF's Holger K. Nielsen, som var et af de nævnsmedlemmer, der befandt sig i Washington, forholdt sig kritisk til statsministerens udmelding om et potentielt militært bidrag: "Det vil vi ikke uden videre give statsministeren carte blanche til. Det er en forhastet og uigennemtænkt reaktion."¹⁴⁵ På nævnsmødet var SF repræsenteret ved Margrethe Auken, der havde svært ved at se, hvorfor artikel 5 var nødvendig, men også at det var underordnet, idet der ikke var tale om en anmodning om indsættelse af danske tropper her og nu. Auken forstod artikel 5 som "først og fremmest moralsk støtte", og SF kunne derfor godt støtte regeringens linje.¹⁴⁶

Som afslutning på denne drøftelse bekræftede udenrigsministeren, "at diskussionen handlede om at udtrykke solidaritet gennem artikel 5." Situationen var den, ræsonnerede han, at "artikel 5 var bragt frem med tilslutning fra alle andre allierede, og derfor indstillede regeringen, at vi var med." Tidligere på mødet havde

144 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

145 "Ikke enstemmig støtte til aktion mod terrorister", *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

146 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

han sagt, at han "ikke [kunne] se, at man fra dansk side kunne komme ud med en anden holdning i den pågældende situation".¹⁴⁷ Selvom disse bemærkninger formentlig primært var henvendt til venstrefløjspartierne, er de med til at tegne et billede af udenrigsministerens opfattelse af situationen: I Lykketofts optik måtte regeringen følge med resten af alliancen – Danmark kunne ikke indtage en position, der stak ud i forhold til alliancens fælles linje. Udenrigsministerens sidste replik på nævnsmødet illustrerer, at selvom regeringens opbakning til erklæringsudkastet blev præsenteret som helhjertet, lå der – i hvert fald i udenrigsministerens analyse – også en politisk nødvendighed bag.

Mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn sluttede kl. 20.45.¹⁴⁸ Herefter kontaktede Udenrigsministeriet telefonisk NATO-ambassadør Egelund, der dermed også formelt kunne tilslutte sig forslaget i NATO-Rådet.¹⁴⁹ Aftenens møde i NATO-Rådet var planlagt til at begynde kl. 19.30.¹⁵⁰ En centralt placeret embedsmand har dog forklaret udredningen, at rådsmødet blev udskudt, da der var andre lande, der havde behov for mere tid.¹⁵¹ Generalsekretær Robertson har siden fortalt, at beslutningen blev enstemmigt vedtaget kl. 21.20.¹⁵²

Last og brast – en delkonklusion

Terrorangrebet den 11. september udstillede den vestlige verdens sårbarhed over for asymmetriske trusler. Af det internationale samfund blev terrorangrebet kraftigt fordømt, og FN besluttede,

147 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

148 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

149 Faurby 2015, Musketøren: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

150 Indberetning, DANATO til UM nr. 2648, "Rådsmøde d.d.: Udkast til erklæring om artikel-V i lyset af terrorhandlingerne i USA", 12. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

151 Interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

152 Robertson 2011, Being NATO's Secretary General on 9/11.

at angrebet var at sidestille med et væbnet angreb i mere traditionel forstand. USA's præsident erklærede krig mod international terrorisme, og NATO besluttede at aktivere alliancens musketéred, artikel 5. Alt dette blev centrale faktorer i den danske regerings analyse af situationen og reaktion herpå.

Efter mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn om aftenen den 12. september opsummerede statsminister Poul Nyrup Rasmussen til pressen, hvad budskabet fra den danske regering var: "Signalet til amerikanerne er, at vi står last og brast med dem".¹⁵³ Samme budskab kom til udtryk internt i regeringen. På et ministermøde efter aftenens nævnsmøde forklarede Nyrup Rasmussen således, at NATO's artikel 5-erklæring skulle betragtes "som en håndfast 'solidaritetserklæring' til USA".¹⁵⁴ Der var med andre ord tale om en utvetydig støtte- og solidaritetserklæring til USA. Med støtte fra alle Folketingets partier på nær Enhedslisten havde regeringen givet Danmarks opbakning til, at NATO aktiverede artikel 5 som reaktion på terrorangrebet mod USA. 'Solidaritet' var således nøgleordet i dansk politik den 12. september 2001. Men som det fremgår af kapitlet, rummede solidaritetserklæringerne forskellige nuancer. Den danske regerings reaktion baserede sig på to centrale erkendelser. På den ene side erkendelsen af, at ikke kun USA, men den demokratiske verden var blevet angrebet den 11. september. Derfor måtte de demokratiske samfund stå sammen og bekæmpe terrorismen i fællesskab. Kampen mod international terrorisme var derfor også en dansk kamp. Terrorangrebet ændrede vilkårene for international politik, og i den danske regerings optik måtte angrebet give anledning til fornyet og forstærket internationalt samarbejde. På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn om morgenen den 12. september udtrykte udenrigsminister Mogens Lykketoft sit håb om, at der i regi af FN blev etableret en bedre international orden for samarbejde om terrorismebekæmpelse – et budskab, der blev gentaget på nævnsmødet samme aften, hvor ministeren også

153 Hybel, Kjeld, Bjarne Steensbeck og Christine Cordsen, "Danmark klar til militær aktion", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 1.

154 Orientering, Nils Bernstein, STM til ministrene m.fl. "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen IV's ministermøde nr. 108 i Statsministeriet onsdag den 12. september 2001", 20. september 2001, dok.nr. 16, j.nr.502-58, STM.

fortalte, at han havde fremhævet samme budskab på eftermiddagens EU-udenrigsministermøde.¹⁵⁵

På den anden side var reaktionen baseret på en erkendelse knyttet mere direkte til Danmarks bilaterale forhold til USA og til NATO-medlemsskabet. En allieret var blevet angrebet, og det forpligtede. Derfor måtte alliancemedlemsskabet være det primære pejlemærke for dansk politik i denne situation. Denne forståelse kom til udtryk på to forskellige måder. Først og fremmest ved statsminister Nyrup Rasmussens udmelding efter morgenens nævnsmøde om, at den danske regering ville vedstå sig sit ansvar og var parat til at løfte sin del af opgaven. Udmeldingen kan opfattes som spontan i den forstand, at den ikke var blevet afstemt med den øvrige regering eller Folketinget på forhånd, og at det endnu var for tidligt på dagen til, at statsministeren kunne vide, i hvilken retning udviklingen i NATO gik. Samtidig synes der også at være tale om et kalkuleret budskab: Det var for statsministeren vigtigt, at der ikke herskede tvivl om den danske solidaritet og rækkevidden heraf, og at dette budskab blev hørt i USA. I denne henseende var Nyrup Rasmussens reaktion på linje med det klare budskab, som ambassadør Ulrik Federspiel havde leveret fra Washington samme morgen: Europa måtte vise fuld solidaritet med USA og gennemføre konkrete manifestationer heraf.

Dernæst kom alliancesolidariteten også til udtryk i en mere formaliseret udgave. I udenrigsministerens oplæg til Det Udenrigspolitiske Nævn om aftenen den 12. september blev der lagt vægt på, at Danmark skulle bakke op om artikel 5-erklæringen, fordi der var tale om et stærkt signal fra en samlet, solidarisk alliance. Denne handling var ifølge den danske regering nødvendig af to årsager: Dels måtte NATO udvise solidaritet med USA, dels skulle Danmark bakke op, da det måtte være en samlet alliance, der stod bag. Argumentationen over for Nævnet var i direkte forlængelse af generalsekretær George Robertson budskab i NATO-Rådet, hvor han havde udtrykt forhåbning om en hurtig vedtagelse uden kon-

155 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 12. september 2001 kl. 20.10", 12. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

troverser. I den aktuelle situation var der ikke plads til andet end konsensus. Regeringen understregede dog, at erklæringen havde principiel karakter og ikke forpligtede Danmark til videre skridt, hvilken stemte overens med vurderingen i NATO. Dette blev også understreget internt i regeringen. På ministermødet om aftenen den 12. september betonedes Nyrup Rasmussen, at artikel 5-erklæringen ikke ændrede ved, at beslutningskompetencen fortsat lå i København: "Eventuelle beslutninger om dansk deltagelse i konkrete aktioner forudsætter en række nærmere vurderinger og beslutninger i regeringen samt godkendelse i Folketinget."¹⁵⁶

¹⁵⁶ Orientering, Nils Bernstein, STM til ministrene m.fl. "Orientering om beslutninger m.v. på regeringen Nyrup Rasmussen IV's ministermøde nr. 108 i Statsministeriet onsdag den 12. september 2001", 20. september 2001, dok.nr. 16, j.nr.502-58, STM.

KAPITEL 4

En international koalition mod terrorisme

"America and our friends and allies join with all those who want peace and security in the world, and we stand together to win the war against terrorism."¹⁵⁷

I sin tale til den amerikanske nation om aftenen den 11. september understregede præsident George W. Bush, at krigen mod terrorisme skulle føres sammen med venner, allierede og ligesindede. Den følgende dag begyndte den amerikanske administration arbejdet med at samle en international koalition. Dette kapitel behandler perioden fra de første dage efter terrorangrebet og frem til iværksættelsen af den militære operation i Afghanistan den 7. oktober 2001. Kapitlet undersøger, hvad den danske regering og det danske embedsværk havde af forventninger til en fremtidig amerikansk aktion, og hvad disse forventninger afstedkom af konkrete overvejelser om et muligt dansk bidrag. Et centralt spørgsmål var, hvilken rolle NATO ville få som følge af erklæringen om artikel 5 og de mange tilkendegivelser om støtte til USA, som Danmark og andre lande kom med i dagene umiddelbart efter terrorangrebet.

¹⁵⁷ Bush 2001, "Statement by the President in His Address to the Nation", 11. september 2001. Ifølge en højtstående embedsmand i det amerikanske forsvarsministerium udskød betegnelsen 'krig mod terrorisme' udpegningen af fjenden, hvilket gav fleksibilitet mens Bush-administrationen resolverede hvem fjenden var, se Feith 2008, *War and Decision*, s. 8-10. Den amerikanske forsvarsminister, Donald Rumsfeld, var dog ikke tilfreds med betegnelsen, men var samtidig ikke i stand til at levere et slagkraftigt alternativ, se Feith 2008, *War and Decision*, s. 86-87; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 352-354.

Det fremgår af kapitlet, at den danske regering i denne periode fortsatte den politiske linje, der var udstukket den 11. september, og fulgte op med et budskab til USA om, at Danmark var med hele vejen. For regeringen var det således væsentligt at sende et entydigt signal om både politisk og militær opbakning til USA.

Kapitlet er inddelt i tre afsnit. Det første afsnit behandler dagene frem til et særligt rådsmøde i NATO den 20. september. I denne periode gik overvejelserne på, om USA ville agere multilateralt eller stille sig i spidsen for en international koalition, og hvilken rolle USA tiltænkte de øvrige NATO-lande i kampen mod international terrorisme. Samtidig blev der i Danmark gjort en række overvejelser om mulig dansk deltagelse i en koalition, og regeringen blev bl.a. præsenteret for Forsvarets forskellige muligheder for at yde et dansk militært bidrag. Det næste afsnit behandler perioden fra den 20. september og frem til begyndelsen af oktober. Her begyndte der at tegne sig et billede af USA's modsvar på terrorangrebet: Fokus var rettet mod Afghanistan, og USA ville handle alene med støtte fra få allierede. Det blev således klart, at USA ikke ville gøre brug af NATO i en fremtidig aktion. Det sidste afsnit fokuserer derfor på NATO's videre rolle i kampen mod terrorisme. Udgangspunktet herfor var, at USA i begyndelsen af oktober fremlagde beviser for, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse og samtidig anmodede NATO om en række tiltag, hvorigennem artikel 5-erklæringen kunne operationaliseres i praksis. Tiltagene var en kærkommen anledning til, at NATO-landene i praksis kunne sætte handling bag den opbakning, som de havde ytret til USA og kampen mod international terrorisme.

Forventninger frem mod den 20. september

Med NATO's erklæring om artikel 5 af den 12. september 2001 stillede NATO-landene sig til rådighed for USA ved at annoncere, at alliancen var rede til at yde den hjælp, der måtte være behov for. Situationen var uden præcedens, men erklæringen om at aktivere artikel 5 og den amerikanske støtte hertil var med til at skabe forventninger internt i og uden for NATO om, at alliancen ville

komme til at indtage en central rolle i det amerikanske modsvar på terrorangrebet.¹⁵⁸

USA, NATO og musketéreden

Forløbet omkring USA's opbygning af en koalition til kampen mod international terrorisme er efterfølgende blevet udførligt beskrevet. Allerede den 11. september var der indikationer på, at Osama bin Laden sandsynligvis stod bag angrebet, og at der var identificeret medlemmer af al-Qaeda ombord på et af de kaprede fly. Dette budskab blev bl.a. oplyst af George Tenet, chefen for CIA, til de centrale aktører i den amerikanske regering.¹⁵⁹ På et møde den 12. september i National Security Council, hvor præsidenten mødtes med sine nationale sikkerhedsrådgivere, blev det diskuteret, hvorvidt USA skulle sigte mod at bekæmpe terrorisme i bred forstand, eller om missionen skulle rettes specifikt mod al-Qaeda. Et argument for det sidste var, at det ville være lettere i første omgang at samle en international koalition mod det specifikke mål. Det blev også fremført, at selvom USA ønskede international støtte, var det på den anden side ikke ønskværdigt med en koalition, der lagde begrænsninger på missionen. Missionen skulle definere koalitionen. I den forbindelse argumenterede den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld for, at koalitions partnere måtte være engagerede i sagen og ikke modstræbende. USA ønskede den bredest mulige koalition, men betingelserne for at deltage ville variere

158 Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 78; Hallams 2010, *The United States and NATO since 9/11*, s. 57.

159 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 26-27. Se også Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 2, 13, 22-24; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 326; Tenet og Harlow 2007, *At the Center of the Storm*, s. xix, 169; Bush 2010, *Decision Points*, s. 134; Shelton, Levinson og McConnell 2010, *Without Hesitation*, s. 439; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 77. Flere ledende medlemmer af Bush-administrationen, deriblandt præsidenten selv, rejste dog også den mulighed, at Irak kunne være involveret i terrorangrebet. For en nærmere behandling heraf, se Schmidt 2019, *We are soul mates*.

land for land. Der ville blive tale om en 'koalition af koalition'er'.¹⁶⁰ I forskningslitteraturen om emnet er der peget på, at især erfaringerne fra Kosovo spillede ind på USA's syn på kollektive aktioner. Læren herfra var, at kollektive aktioner indebar besværlige og tidskrævende beslutningsprocesser, hvilket gik ud over effektiviteten i krigsførelsen. Derudover havde det under Kosovokonflikten vist sig, at en stor del af de allierede ikke besad de fornødne militære kapaciteter. Ved i stedet at danne en koalition kunne USA opnå politisk legitimitet, men undgå militære begrænsninger.¹⁶¹

Via indberetninger fra danske repræsentationer er det muligt at få et indtryk af den danske vurdering af signalerne fra USA. De amerikanske tanker om at opbygge en international koalition blev skitseret i en indberetning fra den danske ambassade i Washington fredag den 14. september 2001. Her berettede ambassadør Ulrik Federspiel, at koalitionsopbygningen og jagten på de skyldige bag terrorangrebet ville stå øverst på den amerikanske administrations dagsorden i den kommende tid. Federspiel beskrev terrorangrebet den 11. september som skelsættende og som begyndelsen på en ny æra, der ville ændre USA's forhold til omverdenen. Omverdenens reaktion ville på godt og ondt have indvirkning på den amerikanske kurs, og det ville i den henseende blive afgørende, vurderede Federspiel, "hvor længe og hvor langt opbakningen fra USA's allierede vil række i relation til deltagelse i en konkret militær operation rettet mod bagmændene og/eller landene bag terrorangrebene, og i det hele taget mod terrorismens reder." Federspiel berettede, at den amerikanske administration ikke alene arbejdede på en gengældelsesaktion for terrorangrebet, men også på en længerevarende indsats med et langt bredere geografisk,

160 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 45-49; Feith 2008, *War and Decision*, s. 51, 56-57, 86; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 331; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 354-355. Om synet på koalitionen se også Rumsfeld 2001, "Thoughts on Terrorism", 19. september 2001; Rumsfeld 2001, "Coalitions", 22. september 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Campaign Against Terrorism: Strategic Guidance for the US Department of Defense", 2. oktober 2001. I forskningslitteraturen er der siden identificeret mindst fem koalition'er i den internationale koalition mod terrorisme. Koalitionerne hang sammen, men havde forskellige formål, opgaver og medlemmer. For mere, se Bensahel 2006, *A Coalition of Coalitions: International Cooperation Against Terrorism*, s. 36-41.

161 Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 83-85; Hallams 2010, *The United States and NATO since 9/11*, s. 61-62; Weitsman 2014, *Waging War*, s. 37-38.

militært, politisk og finansielt sigte. Terrorangrebet blev opfattet som en krigserklæring, og ifølge Federspiel var præsidenten blevet præsenteret for et bredt spektrum af foreløbige militære optioner. Der var ingen forudgående begrænsning om, at en operation skulle omfatte lavrisiko-våbensystemer, så bemandede fly og specialstyrker på landjorden var også en mulighed, måske begyndende i Afghanistan og evt. senere udvidet til andre lande og områder.¹⁶²

Federspiel beskrev i indberetningen, at der i Washington blev lagt stor vægt på de klare signaler om opbakning, der var kommet fra USA's allierede. Ifølge ambassadøren var den danske statsministers "hurtige og klare udtalelser" samt billeder af mindegudstjenesten i Vor Frue Kirke og blomster ved den amerikanske ambassade i København blevet bragt til kendskab for den amerikanske udenrigsminister, Colin Powell, og præsidentens nationale sikkerhedsrådgiver, Condoleeza Rice. NATO-Rådets artikel 5-erklæring var "blevet klart noteret og værdsat", og Federspiels vurdering var, at erklæringens tilsagn ville blive taget for pålydende i USA: "[D]et er entydigt forventningen i USA, at de europæiske allierede nu ubetinget kvitterer for seks årtiers amerikansk engagement i Europa." Ifølge Federspiel gik overvejelserne i Bush-administrationen "i retning af en militær intervention som en koalition i stil med Golf-krigen, men under en NATO-paraply på grund af artikel V".¹⁶³

På amerikansk foranledning blev der fredag den 14. september afholdt et møde i NATO for at følge op på artikel 5-erklæringen. Ifølge den danske NATO-repræsentations indberetning om mødet ønskede USA endnu ikke at fastslå, hvem der stod bag terrorangrebet, selv om der de seneste dage var udgået mange hentydninger fra amerikanske regeringsrepræsentanter om, hvem bagmændene var. Formelt var betingelsen i artikel 5-erklæringen om, at det skulle fastslås, at angrebet var af udenlandsk oprindelse, derfor fortsat gældende. På mødet lod en amerikansk repræsentant forstå, at de første operative tiltag, når USA var rede til at handle, "forment-

162 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 800, "Situationen i USA efter terrorangrebene", 14. september 2001, pk 2, j.nr.5.T.104, UM.

163 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 800, "Situationen i USA efter terrorangrebene", 14. september 2001, pk 2, j.nr.5.T.104, UM.

lig ville kræve assistance fra nogle få individuelle allierede”, og at “[h]envendelse til disse ville ske bilateralt – ikke via hovedkvarteret.” Det blev dog tilføjet, at Washington gerne modtog tilbud om assistance i form af kapaciteter inden for terrorismebekæmpelse. Det var ifølge den amerikanske repræsentant endnu for tidligt at komme nærmere ind på, hvad NATO kunne gøre, men det stod klart, at ethvert operativt skridt, der skulle tages i NATO-regi, ville kræve en beslutning i NATO-Rådet. I denne forbindelse blev det i det danske referat fra mødet påpeget, at de operative skridt, som USA ville tage unilateralt eller med bistand fra enkelte allierede, ikke ville kræve en rådsbeslutning i NATO. USA ville i den kommende uge tage initiativ til drøftelser i NATO som forberedelse til et særligt rådsmøde den 20. september, hvor den amerikanske viceudenrigsminister Richard Armitage ville deltage for at diskutere ”next steps” med de allierede. Ifølge den amerikanske NATO-repræsentant var USA enig i, at det ville være ønskeligt at finde områder, hvor NATO kunne agere i fællesskab – både som opfølgning på artikel 5, men også som en demonstration af alliancesolidaritet. En række muligheder blev nævnt på mødet den 14. september: At formalisere udvekslingen af efterretninger, at foretage en synlig anvendelse af NATO’s stående flådestyrker og at trække på NATO’s Precautionary System – et katalog over mulige NATO-tiltag i krisesituationer.¹⁶⁴

NATO-Rådet samledes igen til møder i de følgende dage for at drøfte de næste skridt. På et møde mandag den 17. september meddelte NATO’s generalsekretær, George Robertson, at han havde bestilt en analyse af NATO’s Precautionary System med henblik på at identificere tiltag, der ville kunne tages i NATO-regi. Derudover blev NATO-landene enige om, at alliancen skulle rustes til at møde den udfordring, der måtte komme fra terrorisme i fremtiden. USA’s faste NATO-repræsentant, ambassadør R. Nicholas Burns, fortalte endvidere, at den amerikanske administration var meget tæt på at udpege Osama bin Laden som bagmanden, og at USA var i fuld gang med at opbygge en bred koalition. Udenrigsminister

¹⁶⁴ Indberetning, DANATO til UM nr. 2692, ”Eventuelt militært svar på terrorhandlingerne i USA”, 14. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

Colin Powell havde indtil videre havde været i kontakt med mere end 60 kollegaer.¹⁶⁵ To dage senere, den 19. september, fulgte Burns op med at fortælle, at USA ønskede at danne en global koalition mod terrorisme og allerede var i fuld gang hermed. Derudover understregede Burns på vegne af USA, at der ikke var tale om en kampagne mod islam, hvilket allerede var blevet fremhævet af præsident Bush både offentligt og specifikt over for den islamiske verden.¹⁶⁶

Fra amerikansk side blev der således lagt op til, at USA ville handle alene med assistance fra få allierede, og at henvendelser om at yde et bidrag ville foregå bilateralt. Forventningen blandt NATO-landene var, at mødet med Armitage den 20. september ville kaste lys over, hvordan NATO som alliance kunne involveres i de amerikanske planer.

Danmark og musketéreden

I Danmark afstedkom artikel 5-erklæringen og de efterfølgende møder i NATO overvejelser i ministerierne og i Forsvaret om udsigten til dansk deltagelse i en evt. kommende militær aktion. Som nævnt i kapitel tre havde statsminister Poul Nyrup Rasmussen den 12. september fremsat et tilbud til USA om, at Danmark ville deltage i en evt. militær NATO-aktion som opfølgning på terrorangrebet, såfremt USA ønskede det, mens forsvarsminister Jan Trøjborg samme dag havde konkretiseret, at et dansk bidrag kunne være i form af de danske reaktionsstyrker.¹⁶⁷ Disse signaler blev noteret i Forsvaret. Samme dag udtalte Forsvarskommandoens informationschef, oberstløjtnant Kim Enevoldsen, til Ritzaus Bureau, at

165 Indberetning, DANATO til UM nr. 2707, "Rådsfrokosten den 17. september 2001: Terrorhandlingerne i USA", 17. september 2001, pk. 2, j.nr.5.T.104, UM. I et TV-interview den 16. september havde vicepræsident Dick Cheney peget på al-Qaeda som ansvarlig for terrorangrebet, mens præsident Bush over for pressen havde peget på Osama bin Laden som en hovedmistænkt dagen forinden. For udtalelserne se Bush 2001, "President Urges Readiness and Patience", 15. september 2001; Cheney 2001, "The Vice President appears on Meet the Press with Tim Russert", 16. september 2001.

166 Indberetning, DANATO til UM nr. 2744, "Terrorhandlingerne i USA samt sikkerhedssituationen: Drøftelse på Rådsmødet d.d.", 19. september 2001, pk. 3, j.nr.5.T.104, UM.

167 "Nyrup: Danmark klar til militær NATO-aktion", *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001; Bostrup, Jens, Christine Cordsen og Kjeld Hybel, "Terrorangreb på USA: Nyrup fik opbakning per efterbevilling", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 8.

Forsvarskommandoen havde travlt med at kontakte militære enheder og danne sig overblik over, hvor reaktionsstyrkens skibe, fly og tropper befandt sig, om de var operationelle, og hvor hurtigt de kunne være klar, såfremt der kom en henvendelse. Ifølge informationschefen var dette et udtryk for rettidig omhu: "Man kan sige, at vi har undersøgt værktøjskassen for redskabernes tilstand og parathed, så vi har det bedst mulige grundlag for at rådgive regeringen."¹⁶⁸ Det fremgår af interne dokumenter fra Forsvaret, at forsvarschef Christian Hvidt allerede den 11. september havde bedt Forsvarskommandoen om at undersøge status på en række af Forsvarets fly, dog ikke F-16, med henblik på evt. at yde støtte til USA.¹⁶⁹ Dagen efter overvejede Forsvaret at aflyse en række flyvninger, der var planlagt til at finde sted i de følgende uger, med henblik på at fastholde det danske reaktionsstyrkebidrag, såfremt der blev truffet en beslutning om at holde Forsvarets styrker i Danmark.¹⁷⁰

Allerede umiddelbart efter terrorangrebet pågik der således indledende overvejelser i forsvarskredse om, hvad det danske forsvar ville være i stand at levere, hvis et dansk bidrag skulle blive aktuelt. Disse overvejelser blev yderligere aktuelle efter artikel 5-erklæringen. Den 13. september udarbejdede Forsvarskommandoen et notat, hvori det blev bemærket, at artikel 5 blev taget i anvendelse "i en situation, hvor de 'traditionelle ingredienser' i form af et identificeret geografisk område og en identificeret fjende, sædvanligvis forstået som en fjendtlig stat eller gruppe af stater, savnes". Dette gjorde det ifølge Forsvarskommandoen vanskeligt at bringe de etablerede og indøvede værktøjer i anvendelse: Der var "nok art. 5, men ikke krigstilstand". Ifølge notatet kunne Danmarks muligheder for direkte eller indirekte at støtte NATO og USA omfatte overvågningsopgaver, bevogtningsopgaver, kampopgaver, at stille infrastruktur til rådighed, efterretningsstøtte, logistisk støtte og specialoperationer. Såfremt sikkerhedsrisikoen ændredes, eller

168 "Danmark er klar med styrker fra alle tre værn", *Ritzaus Bureau*, 12. september 2001.

169 Oversigt, FKO, "Operationsdagbog", 11. september 2001, VFK. Se også Faurby 2015, Musedirektøren: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

170 Telefax, FTK til FKO, "Reaktionsstyrker", 12. september 2001, dok.nr. 39, j.nr.0107364, VFK.

der blev anmodet om støtte, kunne der iværksættes militære tiltag, der fokuserede på nationale sikkerhedsmæssige forhold såsom bevogtning og overvågning.¹⁷¹ I forlængelse heraf blev Forsvarskommandoen den 14. september anmodet af Forsvarsministeriet om at opgøre status for Forsvarets reaktionsstyrker, "samt yderligere styrker, der vurderes særligt egnede til indsættelse i den aktuelle situation."¹⁷² Forsvaret var således allerede i gang med de interne forberedelser, da Regeringens Sikkerhedsudvalg den 15. september bad Forsvarsministeriet om at undersøge, hvilke forskellige midler Danmark havde til rådighed.¹⁷³

I ministerierne gav vedtagelsen af NATO's artikel 5-erklæring den 12. september også anledning til overvejelser. Statsministeriet udarbejdede den 13. september et notat om den politiske beslutningsproces i tilfælde af iværksættelse af en NATO-operation. I notatet blev erklæringen beskrevet som "en politisk solidaritetserklæring" og som "en stærk tilkendegivelse". Notatet fremhævede også, at der var tale om "en erindring om forpligtelsen uden at den angrebne nation, USA, formelt har henvendt sig med en anmodning om bistand." Med henvisning til udenrigsminister Mogens Lykketofts vurdering af, at USA næppe ville afvente parlamentær behandling i NATO-landene, hvis det blev besluttet at iværksætte en operation, var Statsministeriets vurdering samtidig, at der ville blive "tale om et samlet engagement af lang varighed, hvorfor en senere udmøntning meget vel kan komme på tale." Afslutningsvis skitserede notatet, hvordan arbejdsgangen i NATO ville

171 Notat, FKO, "Notat om artikel 5", 13. september 2001, dok.nr. 58, j.nr.99-2755-3, FMN.

172 Telefax, 1. kt, FMN til FKO, "Status for forsvarets reaktionsstyrker mv.", 14. september 2001, dok.nr. 82, j.nr.0107364, VFK. Samtidig bad Forsvarsministeriet om en tidshorisont for mulig deployering og efterspurgte, at opgørelsen senest var ministeriet i hænde om formiddagen tirsdag den 18. september.

173 Notat, STM, "Notat om møder i Regeringens Sikkerhedsudvalg og Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål i perioden fra den 11. september 2001 til 8. oktober 2001", 13. marts 2001 [2002], Sikkerhedsarkivet, STM; oversigt, STM, "Bestillinger afgivet i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål siden den 11. september 2001", 26. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

være fra konkret henvendelse om bistand fra USA til beslutning i NATO-Rådet om iværksættelse af en operation.¹⁷⁴

Fredag den 14. september modtog Danmark to væsentlige informationer, der affødte reaktioner i ministerierne: Indberetningen fra ambassadøren i Washington om den amerikanske koalitionsopbygning og indberetningen om mødet i NATO, hvor den amerikanske repræsentant havde meddelt, at Washington gerne modtog tilbud om assistance i form af kapaciteter inden for terrorismebekæmpelse, og at der skulle drøftes "next steps" på det kommende NATO-rådsmøde den 20. september. Foranlediget heraf blev der i de danske ministerier igangsat et arbejde, hvor forskellige aspekter ved situationen blev overvejet. I Udenrigsministeriets Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, N.2, blev der udarbejdet to notitser, som belyste henholdsvis perspektiverne for en mulig NATO-indsats på kort sigt og NATO's rolle i bekæmpelse af terrorisme på længere sigt. Notitserne viser, hvad det var for et scenarium, embedsværket forberedte regeringen på.

Den første N.2-notits om en mulig NATO-indsats blev forelagt udenrigsministeren mandag den 17. september. Notitsen fastslog indledningsvist, at "[a]lt tyder på et resolut militært svar" og vurderede, at det militære svar meget vel, i en eller anden form, kunne blive gennemført inden for rammerne af NATO-samarbejdet med udgangspunkt i artikel 5-erklæringen. Overvejelserne i N.2 gik på, at NATO med vedtagelsen af erklæringen i realiteten havde gjort terrorisme til et fælles anliggende, der kunne medføre en fælles NATO-aktion. En sådan aktion var mulig, fordi FN's Sikkerhedsråd med resolution 1368 havde bekræftet USA's ret til individuelt og kollektivt selvforsvar. Ifølge notitsen pegede karakteren af artikel 5-erklæringen klart i retning af, at NATO kunne få en konkret rolle i militære aktioner med baggrund i terrorangrebet. Det mest sandsynlige var dog, at USA ville gennemføre den første aktion alene eller bilateralt med støtte fra individuelle allierede. Senere samme uge ville USA konsultere NATO-landene om, hvilken form for assistance der måtte blive behov for. Her var det sandsynligt, at

¹⁷⁴ Notat, STM, "Beslutningsprocessen ved iværksættelsen af en NATO-operation", 13. september 201, dok.nr. 14, j.nr.54201-7, STM.

USA efter den første aktion ville ønske en længerevarende militær kampagne iværksat "med en bredere formel involvering af alle NATO-allierede samt USA's øvrige allierede og partnere." Ifølge notitsen ville USA næppe se mildt på allierede, der tøvede med at bidrage efter bedste evne. Forventningen hos N.2 var, at USA snart ville erklære, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse, og "at de formelle drøftelser om karakteren af NATO's involvering vil blive indledt på et særligt rådsmøde, torsdag den 20. september 2001." Såfremt drøftelserne resulterede i en beslutning om iværksættelse af en fælles NATO-operation, ville NATO's beslutningsprocedure blive sat i gang. I notitsen blev det endvidere opsummeret, hvordan den danske beslutningsproces skulle forløbe, hvis Danmark skulle deltage i en fælles NATO-operation. Et dansk bidrag ville skulle godkendes i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del II). Herefter skulle sagen tages op i Det Udenrigspolitiske Nævn, inden Folketingets samtykke skulle indhentes i form af vedtagelsen af et beslutningsforslag.¹⁷⁵

Den anden N.2-notits beskæftigede sig med perspektiverne for NATO på længere sigt. Notitsen blev forelagt udenrigsministeren den 18. september. Ifølge notitsen havde terrorangrebet illustreret de nye store sikkerhedspolitiske udfordringer og sårbarheden over for denne type angreb. Terrorangrebet havde også vist, at et sådant angreb i karakter og omfang kunne være lige så alvorligt som traditionelle militære trusler. Det gjorde det ifølge N.2 "nærliggende at vurdere, om ikke NATO som den vigtigste euro-atlantiske sikkerhedspolitiske organisation bør have en operativ rolle i bekæmpelsen af terrorisme." Historisk havde terrorisme indtaget en relativt perifer rolle i NATO, idet alliancen hidtil havde begrænset sig til at vedtage erklæringer, der fordømte terrorisme og opfordrede til samarbejde og koordination. N.2 vurderede dog NATO's muligheder for at engagere sig direkte i terrorismebekæmpelse på kort sigt som begrænsede. NATO's fordel lå ifølge N.2 inden for efterretningssamarbejdet, der hurtigt kunne udbygges. På længere sigt forestillede N.2 sig, at NATO's rolle kunne udvides til at omfatte

¹⁷⁵ Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "Terrorangrebet på USA: En mulig NATO-ind-sats", 17. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

forebyggende overvågning af terroristlokaliteter, og at NATO kunne spille en koordinerede rolle i forbindelse med militære aktioner til at fjerne terrortrusler. Hvis NATO skulle bevæge sig i denne retning, ville det dog kræve, at terrorisme blev prioriteret væsentligt højere, og at NATO's sikkerhedspolitiske begrebsverden blev redefineret. Artikel 5-erklæringen havde været et stort skridt i den retning; det næste kunne være en revision af det strategiske koncept.¹⁷⁶

I forsvarskredse handlede overvejelserne mere konkret om et evt. indhold af et dansk bidrag. Forsvarsministeriet mødtes den 17. september med den amerikanske forsvarsattaché. Forsvarsattachéen forklarede, at bin Laden var den hovedmistænkte, men at der endnu ikke var endelig dokumentation herfor. Ifølge forsvarsattachéen foretrak USA at danne en "coalition of the willing", men attachéen gjorde det samtidig klart, at USA om nødvendigt ville handle unilateralt. Der eksisterede tre muligheder: En unilateral amerikansk aktion, en aktion med enkelte allierede eller en aktion, hvor NATO og andre partnere deltog fra begyndelsen. Forud herfor ville der blive indgået bilaterale aftaler. Vedrørende et evt. dansk bidrag oplyste attachéen, "at man fra amerikansk side endnu ikke havde gjort sig klart, hvad man eventuelt ville anmode om."¹⁷⁷

Samme dag henvendte en medarbejder fra den amerikanske ambassade sig til Forsvarsministeriet med en forespørgsel vedrørende assistance og adgang til dansk luftrum, overflyvningsgodkendelser, landingstilladelser og lufttrafikkontrol i forbindelse med en mulig kommende aktion. Ifølge ambassademedarbejderen modtog de øvrige europæiske allierede en tilsvarende forespørgsel og oplyste, at der efter dennes opfattelse næppe ville være behov for danske tilbud herom i første fase. Fra ministeriets side blev der givet tilsagn om, at man ville vende tilbage snarest muligt. Ved en efterfølgende generel drøftelse af situationen oplyste Forsvarsministeriet, at ministeriet "overvejede en lang række områder, hvor

176 Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "NATO's fremtidige rolle i bekæmpelse af terrorisme", 17. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

177 Notits, FMN, "Møde mellem KC7 og den amerikanske forsvarsattaché [...]", 17. september 2001, dok.nr. 12, j.nr.5405-16, STM.

man kunne yde assistance til USA". Ambassademedarbejderen refererede til, at alle virkemidler forventedes anvendt, herunder, men ikke kun, de militære, men også, at ambassaden ikke havde modtaget særlig "guidance" om det videre forløb.¹⁷⁸

Det første Kastelmøde

Tirsdag den 18. september kl. 12 blev der afholdt en briefing på Kastellet i København. Her gav forsvarschefen, Christian Hvidt, og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste, Jørgen O. Hjorth, en orientering til statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren. Briefingen er det første skriftlige spor i kildematerialet af militær rådgivning af regeringen.¹⁷⁹ Planen for briefing var, at Forsvarsministeriet indledte med nogle overordnede overvejelser, hvorefter FE-chefen orienterede om de aktuelle trusselsvurderinger og efterretningstiltag, mens forsvarschefen fortalte de tre ministre om beredskabsforanstaltninger og præsenterede mulige danske militære bidrag.¹⁸⁰ Ifølge et notat udarbejdet af Forsvarsministeriet var temaet for briefing "at identificere en række af de generelle centrale militære/sikkerhedspolitiske spørgsmål" med fokus på, "hvordan USA overordnet kan ønske at reagere samt hvornår NATO og NATO-landene kan blive inddraget."¹⁸¹

Ved hjælp af Forsvarsministeriets notat er det muligt at afdække ministeriets overvejelser om situationen. Det fremgår, at ministeriet forventede, at den amerikanske reaktion på terrorangrebet ville forløbe i tre faser: Først en "forberedende og afklarende fase, som

178 Notits, FMN, "Møde mellem AC3 og [...], Pol/Mil medarbejder ved den amerikanske ambassade", 17. september 2001, dok.nr. 12, j.nr.5405-16, STM.

179 Fra Statsministeriet er der udleveret en samling af dokumenter fra mødet. Samlingen indeholder dokumenter udarbejdet af Forsvarsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste og Forsvarskommandoen. Forsvarsministeriet har udleveret fire dokumenter fra mødet, som også indgår i den dokumentsamling, som Statsministeriet har udleveret. Af de fire dokumenter fra Forsvarsministeriet er tre af dokumenterne udaterede, mens to af dokumenterne heller ikke har afsender påført. Fra Forsvarsministeriet er det oplyst, at dokumenterne er oprettet i ministeriets journalsystem den 20. september 2001, se e-mail, FMN, 29. januar 2018, Krigsudrednings arkiv.

180 Telefax, FMN til FKO og FE, "Orientering for statsministeren den 18. september 2001", 17. september 2001, dok.nr. 11, j.nr.5405-16, STM.

181 Notat, FMN, "FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål", 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

vi nu er midt i". I denne fase ville USA koncentrere sig om at lægge maksimalt pres på for en udlevering af bin Laden, opbygning af en koalition og indledende militære forberedelser. I den efterfølgende fase ville de indledende militære aktioner finde sted. Dette ville formentlig ske uden NATO, men muligvis sammen med et begrænset antal lande. Vurderingen var, at det "næppe [var] særligt sandsynligt, at Danmark vil blive bedt om konkrete styrkebidrag". Den tredje fase bestod af en langsigtet kampagne, og her var det "oplagt, at NATO-aktiver og allieredes styrker bringes i anvendelse."¹⁸²

Forsvarsministeriets vurdering stemte overens med den før omtalte notits af 17. september begået af Udenrigsministeriets Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, N.2. Forventningen i begge ministerier var, at det kommende møde i NATO den 20. september med den amerikanske viceforsvarsminister Armitage ville give yderligere afklaring om USA's næste skridt. I forhold til forventningen til en tredje fase, hvor USA sandsynligvis ville gøre brug af NATO-aktiver, blev der i Forsvarsministeriets briefing af ministre lagt vægt på, at USA givetvis ville se med stor alvor på allierede, der tøvede med at bidrage efter bedste evne. Samme vurdering var foretaget i Udenrigsministeriet, men Forsvarsministeriet konkretiserede, at mens Storbritannien nok var det NATO-land, der var gået længst i retning af tilsagn til USA, så havde Danmark "selvsagt også givet klare indikationer." Om den kommende beslutningsproces i Danmark blev der i oplægget fra Forsvarsministeriet lagt vægt på tempoet: "Generelt kan man sige, at en beslutning om dansk deltagelse i en operation – hvad enten det er i fase 2 eller fase 3 – vil kræve en særdeles hurtig stillingtagen fra regeringens side."¹⁸³

I forlængelse heraf havde Forsvarsministeriet gjort sig overvejelser om at indhente, hvad ministeriet betegnede som et "forhåndsmandat". Af talepunkter udarbejdet af Forsvarsministeriet fremgår, at bl.a. kravet om hemmeligholdelse betød, at planlægningen af fase to ikke ville blive gennemført i NATO-Rådet, men

182 Notat, FMN, "FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål", 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

183 Notat, FMN, "FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål", 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

bilateralt med USA. I den forbindelse var spørgsmålet, ifølge talepunkterne, "om Danmark på nogen måde kan eller vil komme til at deltage i denne fase af en militær operation." En militær aktion ville forudsætte et overraskelsesmoment, men ved en "traditionel parlamentarisk godkendelsesproces" ville behovet for hemmeligholdelse og en hurtig og smidig beslutningsproces forventeligt medføre, at USA ikke ville inddrage Danmark heri. Forsvarsministeriet vurderede, at såfremt Danmark havde ønske om at deltage, var det nødvendigt at meddele USA, at Danmark var rede til at deltage og hvilke styrkebidrag, der kunne stilles til rådighed, samt vilkår og forudsætninger for indsættelse. På den baggrund blev det foreslået, at det kunne "overvejes at indhente et rummeligt men dog begrænset [...] mandat fra Folketinget for så vidt angår deltagelse i en militær operation". Der blev påtænkt en militær operation, der også skulle have deltagelse af andre alliancemedlemmer, og hvor mandatet skulle være begrænset i den forstand, at det handlede om "visse dele af reaktionsstyrkerne".¹⁸⁴

Efter Forsvarsministeriets indlæg orienterede Hjorth om de tiltag, som Forsvarets Efterretningstjeneste tænkte at iværksætte på kort og lang sigt. Det drejede sig f.eks. om en omprioritering af analysearbejdet til at have mere fokus på Afghanistan og tilgrænsende lande.¹⁸⁵ Derudover gennemgik Hjorth de organisationer, FE vurderede som mulige ansvarlige for angrebet, samt de regionale og nationale implikationer heraf. Ifølge efterretningstjenesten pegede terrorangrebet i retning af fundamentalistiske islamiske grupperinger, og blandt de kendte organisationer fandt FE, at søgelyset skulle rettes mod bin Laden og al-Qaeda. Hvad angik den mulige betydning for danske styrker i udlandet vurderede FE, at anslag rettet mod danske styrker ikke var forestående, selv om der var konstateret personer med tilknytning til disse kredse på Balkan. Ifølge Forsvaret Efterretningstjeneste ville trusselsniveauet i Europa generelt blive øget ved et militært svar på terrorangrebet.

184 Talepunkter, FMN, "Spørgsmålet om et forhåndsmandat for evt. dansk deltagelse i en militær operation", udateret, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

185 Notat, Operations- og Analysesektoren, FE, "CH/FE indlæg ved briefing af statsministeren den 18 SEP 01", 17. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; notat, FE, "FE kortsigtede og langsigtede tiltag", 18. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

Truslen ville primært være rettet mod amerikanske mål, hvis USA handlede alene. Såfremt Danmark tog del heri, ville truslen også blive øget mod danske mål.¹⁸⁶

Den sidste til at give en orientering på Kastelmødet var forsvarschef Hvidt. Hvidt præsenterede regeringen for en vurdering af de militærstrategiske perspektiver ved USA's krig mod terror og skitserede endvidere "et antal spekulative muligheder", hvortil han relaterede mulige danske bidrag. Forsvarschefens forventning var, at USA ville gennemføre en indledende operation alene eller sammen med få udvalgte nationer. Her forventede Hvidt, "at USA, hvis overhovedet muligt, vil lade NATO AWACS-fly indgå i operationen." En tidlig involvering af dansk personel kunne dermed blive i form af AWACS-besætninger. I den efterfølgende fase forventede Hvidt inddragelse af NATO-landene og andre lande i en længerevarende og mere omfattende indsats. Forsvarschefen forudså, at der i tillæg hertil kunne tages andre skridt til at vise NATO-sammenhold, som f.eks. iværksættelse af foranstaltninger fra NATO's Precautionary System, formalisering af efterretningsudveksling og indsættelse af NATO's AWACS-fly og de stående flådestyrker. En behandling af disse mulige initiativer ville ifølge Hvidt muligvis blive taget op på mødet i NATO-Rådet den 20. september. Med udgangspunkt i disse muligheder opridsede forsvarschefen hvad mulighederne for dansk militær deltagelse kunne være. Det kunne ifølge Hvidt være i kraft af NATO-kapaciteter hvor der var dansk islet; i form af danske enheder, som f.eks. korvet, F-16 fly og specialstyrker; ved afløsning af amerikanske styrker, så disse blev frigjort til indsættelse i selve operationen; og som støtte til operationer, f.eks. i form af bevogtningsopgaver uden for operati-

186 Præsentation, Den Militære Sikkerhedsafdeling, FE, "11 SEP 2001. Relevante terrororganisationer. Regionale og nationale implikationer", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM. Forsvarets Efterretningstjeneste var ikke den eneste danske myndighed, der havde fokus i retning af fundamentalistiske islamiske grupperinger. Den 12. september lod forsvarsministeriets departementschef, Anders Trolborg, et notat udarbejde, som kredsede om Osama bin Laden og dennes terrororganisation al-Qaeda, som bagmændene bag terrorangrebet. Notatet blev sendt til udenrigsministeriets direktør, Friis Arne Petersen. Se notat, Anders Trolborg, FMN, til Friis Arne Petersen, UM, "Terroraktionen mod USA den 11. september", 12. september 2001, pk. 1, j.nr.5.T.104, UM.

onsområdet eller anden støtte til amerikansk opmarch og logistik, herunder at stille danske faciliteter og luftrum til rådighed.¹⁸⁷

Med udgangspunkt den førnævnte anmodning fra Forsvarsministeriet til Forsvarskommandoen af 14. september blev der på Kastelmødet også givet en status over, hvilke muligheder Forsvaret rådede over til indsættelse i en evt. operation i udlandet. Konteksten for Forsvarskommandoens præsentation var forsvarsforliget for perioden 2000-2004, som et flertal i Folketinget indgik i maj 1999. Med forliget var vægten i det danske forsvar blevet flyttet yderligere fra mobilisering til krisestyring og vægt på reaktionsstyrker. I forlængelse heraf var det danske forsvars kapacitet til at indgå i internationale operationer blevet styrket.¹⁸⁸ De muligheder for umiddelbart at bidrage, som blev præsenteret på mødet den 18. september, bestod bl.a. af patruljer fra Jægerkorpsen og Frømandskorpsen, flådeenheder, F-16 fly og transportfly. Herudover blev det præsenteret, hvilke reaktionsstyrker der var tilmeldt NATO fra Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet, og hvilke styrkebidrag Forsvaret derudover kunne bidrage med, herunder deres beredskab og eventuelle begrænsninger.¹⁸⁹

Som det fremgår af indlæggene af Forsvarsministeriet og forsvarschefen, kunne NATO-aktiver bringes i anvendelse. Forsvars-

187 Notat, FKO, "US militærstrategiske muligheder for "War on Terrorism"", 18. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

188 Aftalen blev indgået mellem Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Grundlaget for forsvarsforliget var anbefalingerne fra Forsvarskommissionen af 1997, der byggede på en vurdering af, at der ikke ville opstå en direkte militær trussel mod Danmark i den nærmeste fremtid. Politikerne var dog ikke rede til at gennemføre en så grundlæggende reformation af Forsvaret, som kommissionen lagde op til. I forlængelse af kommissionen offentliggjorde Forsvarets ledelse i sommeren 2000 en militærfaglige vision for det danske Forsvar anno 2010. Her argumenterede Forsvaret for, at Danmark skulle fastholde og udbygge sin rolle i forhold til internationale konfliktsituationer. Se Forsvarsministeriet 1999, "Forsvarsforlig 2000-2004"; Forsvarsministeren 2000, *Årlig Redegørelse 1999*, s. 11-20; Forsvarskommandoen 2001, "Vision 2010"; Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 442-443, 480-481; Rasmussen 2008, *Mod skiftende fjender*, s. 12. Udviklingen i det danske forsvar i retning af øget kapacitet til at indgå i internationale operationer afspejlede den omstilling, som NATO havde gennemgået. NATO's reaktionsstyrker havde tidligere været organiseret med henblik på at yde forstærkning inden for det nordatlantiske traktatområde, men var siden den kolde krigs afslutning blevet indrettet til i højere grad at kunne reagere på kriser uden for traktatområdet. Se Palmer 2009, *From AMF to NRF*; Villaume 2011, *Allied Mobile Force*, s. 76.

189 Præsentation, FKO, "Mulige styrkebidrag fra Forsvaret", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM.

chefen nævnte specifikt NATO's katalog over forebyggende foranstaltninger, efterretningsudveksling og indsættelse af NATO's AWACS-fly og de stående flådestyrker, som mulige NATO-initiativer. Med undtagelse af AWACS-fly var disse mulige initiativer blevet foreslået på NATO-mødet den 14. september. Når NATO's AWACS, et luftbåret radar-, kontrol- og varslingsystem, specifikt blev nævnt, skyldtes det formodentligt, at AWACS var et hyppigt benyttet instrument i krise- og krigssituationer.¹⁹⁰ Samtidig var det et af meget få fællesejede NATO-aktiver, hvormed en deployering ville have stor symbolsk betydning. Til Kastelbriefingen havde Forsvarsministeriet dels udarbejdet et notat om indsættelse af dansk militærpersonel under NATO-kommando i en NATO-aktion og dels talepunkter til ministeren herom. Udgangspunktet for dokumenterne var benyttelse af NATO's AWACS-fly, som bl.a. Danmark bidrog med operatører til. Ifølge talepunkterne ville det i den pågældende situation "formentlig være påkrævet, og i øvrigt helt naturligt, at NATO anvender disse fly."¹⁹¹ De danske operatører var tilmeldt NATO som NATO-personel og dermed en del af NATO's kommandostruktur. Ifølge notatet kunne anvendelse af NATO's AWACS-fly med deltagelse af dansk militær personel derfor ikke betegnes som anvendelse af danske militære magtmidler og dermed ikke umiddelbart omfattet af Grundlovens § 19, stk. 2. Notatet fandt det dog nærliggende, at regeringen forud for en afklaring af spørgsmålet rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.¹⁹² Ifølge talepunkterne til forsvarsministeren "ville det føre til en disintegrering af NATO's basale funktioner og muligheder for at operere", såfremt regeringen skulle rådføre sig med Folketinget forud for hver enkelt NATO-beslutning, og "[d]er ville i øvrigt også opstå fare for, at Danmarks deltagelse i NATO udvandes og at medlemsskabet reelt bliver indholdsløst." Ifølge talepunkterne ville det være

190 Dennis 2008, NATO AWACS: Alliance Keystone for Out-of-Area Operations, s. 24-28. NATO havde f.eks. sendt AWACS-fly til Tyrkiet i forbindelse med Golfkrigen og efterfølgende benyttet flyene ved alliancens engagement på Balkan.

191 Talepunkter, "Talepunkter til brug for ministeren om indsættelse af dansk militærpersonel under NATO-kommando i en aktion", udateret, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

192 Notat, "Notat om indsættelse af dansk militærpersonel under NATO-kommando i en NATO-aktion", udateret, dokt.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

uholdbart, hvis NATO ikke kunne gøre brug af AWACS-flyene, ”i det øjeblik der opstår et konkret og akut behov herfor.”¹⁹³

På Kastelbriefingen den 18. september blev regeringen således gjort bekendt med de overvejelser, Forsvarsministeriet og Forsvaret havde gjort sig om, hvad eventuelle danske militære bidrag kunne bestå af, såfremt der skulle komme en henvendelse fra USA.¹⁹⁴ Der er ikke fundet materiale, der kan belyse, hvordan de tre ministre reagerede på orienteringen. Jesper Helsø, som på daværende tidspunkt var chef for Forsvarsstaben, har siden forklaret, at han og forsvarschefen mødtes med regeringstoppen, dvs. de tre ministre, på Kastelet tre gange i løbet af september.¹⁹⁵ I Udenrigsministeriets arkiv findes en notits af senere dato, der refererer til møder mellem statsministeren, udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen, som blev afholdt på Kastelet i september og oktober 2001.¹⁹⁶ I Statsministeriets, Udenrigsministeriets, Forsvarsministeriets og Værnsfælles Forsvarskommandos arkiv er der foruden mødet den 18. september kun fundet spor af et møde afholdt den 28. september. Ifølge en telefax fra Forsvarsministeriet var formålet med mødet den 28. september at orientere statsministeren om ”aktuel status efter terrorhandlingerne i USA.” Endvidere fremgår, at der ved Forsvarets Efterretningstjeneste ville være gennemgang af truslen og konsekvenserne for FE. Derudover ville Forsvarskommandoen orientere om status i den militære situation.¹⁹⁷

Om møderne på Kastelet har Helsø berettet, at det var hans oplevelse, at ”Nyrup stillede relevante og dybdeborende spørgsmål” og havde ”forståelse for Danmarks politiske og strategiske behov for at være en del af den kommende militæraktion og være blandt

193 Talepunkter, ”Talepunkter til brug for ministeren om indsættelse af dansk militærpersonel under NATO-kommando i en aktion”, udateret, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

194 Lignende forberedelser blev øjensynligt foretaget i Norge på omtrent samme tid. Se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 45.

195 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 56.

196 Notits, Sikkerhedspolitisk kontor, UM, til Udenrigsministeriets direktør og chefen for Nordgruppen, UM, ”Forsvarsministeriets foreløbige overvejelser om karakteren af et evt. dansk bidrag til en militæraktion mod Irak”, 8. oktober 2002, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.177, UM.

197 Telefax, FMN til FKO og FE, ”Orientering for statsministeren den 28. september 2001”, 25. september 2001, dok.nr. 109, j.nr.5405-16, STM.

de lande, der ydede et bidrag." Om Lykketoft har Helsø forklaret, at han "nølede i den grad" og at "[h]ele kroppen vred sig, når vi viste billeder af, hvad vi kunne", men også at han "blev pisket på plads af Nyrup." Lykketoft har selv fortalt, at han var skeptisk og stillede kritiske spørgsmål. Lykketoft har desuden påpeget, at Forsvarets ledelse altid har "været ivrig efter at følge USA" og i den aktuelle situation "var meget optaget af at få mest mulig goodwill i Washington", men at det i hans optik og "med vores kendskab til Bushregeringens holdninger" var "meget vidtgående at sige, at vi ville følge USA hele vejen".¹⁹⁸

Ifølge Helsø sagde statsministeren efter præsentationen af Forsvarets muligheder "tak", hvorefter den militære ledelse ikke hørte yderligere fra regeringstoppen. Over for embedsmændene lagde forsvarstoppen dog ikke skjul på, at en hurtig udsendelse var det vigtigste. Ifølge chefen for Forsvarsstaben skulle muligheden udnyttes, så "Danmark hurtigt kunne sige: Vi er med."¹⁹⁹ Der er ikke fundet materiale i de berørte ministeriers arkiver, der indikerer, at regeringen foretog sig yderligere på dette tidspunkt, hvilket stemmer overens med Helsøs erindring om, at Forsvaret ikke hørte mere fra regeringstoppen efter Kastelmødet den 18. september. Samme dag som regeringstoppen blev orienteret om, hvad eventuelle danske militære bidrag kunne være, aflagde den amerikanske forsvarsattaché om eftermiddagen besøg hos forsvarschef Hvidt. Med sig havde attachéen en oversigt over relevante danske humanitære og militære kapaciteter. Med nogle få udeladelser omfattede oversigten over militære kapaciteter de danske bidrag til NATO's reaktionsstyrker i sin helhed – dog tilføjet patruljer fra Frømandskorpset. Af en håndskrevet bemærkning på oversigten fremgår, at der ikke var tale en amerikansk anmodning, men blot information om, hvad USA ud fra forsvarsaftalen "regner med DK har klar."²⁰⁰ Forsvarsaftalen var en henvisning til det ovenfor nævn-

198 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 56-57.

199 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 57.

200 Fax, FKO til 1. kt., FMN, "Materiale fra USDAO", 24. september 2001, dok.nr. 300, j.nr.0107364, VFK. Se også Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 23.

te forsvarsforlig, som blev indgået i 1999, hvoraf det bl.a. fremgik, hvilke bidrag Danmark havde tilmeldt NATO's reaktionsstyrker.²⁰¹

I en oversigt over bestillinger afgivet i Embedsmandsudvalget for Sikkerhedsspørgsmål er der den 18. september noteret, at udvalget havde bedt Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet om at udarbejde et notat, der vurderede brugen af danske NATO-aktiver i den indledende fase.²⁰² Som det fremgår af ovenstående, havde dette været nævnt på mødet på Kastellet samme dag. Derfor blev der den 18. september udarbejdet en notits i Udenrigsministeriets Kontor for Folkeret og Menneskerettigheder, JT.1, med overvejelser om, hvilke juridiske omstændigheder der gjaldt, hvis Danmark på kort sigt skulle deltage i en militær operation på baggrund af terrorangrebet den 11. september. Notitsen blev den følgende dag forelagt udenrigsministeren. Formålet med notitsen var at afklare, i hvilket omfang Folketingets samtykke efter Grundlovens § 19, stk. 2 ville være påkrævet ved en evt. indsættelse af danske styrker eller anvendelse af NATO-aktiver m.m. i en militær operation til forebyggelse af terrorangreb.²⁰³ Formuleringen i Grundloven lyder:

"Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketings samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketetinget. Er folketetinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde."²⁰⁴

JT.1 forklarede i notitsen, at formålet med Grundlovens § 19, stk. 2 var at sikre Folketingets kontrol med indsættelse af væbnede

201 For de danske bidrag til NATO's reaktionsstyrker i perioden 2000-2004, se Forsvarsministeriet 1999, "Forsvarsforlig 2000-2004".

202 Oversigt, STM, "Bestillinger afgivet i Embedsmandsudvalget for sikkerhedsspørgsmål siden den 11. september 2001", 26. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

203 Notits, JT.1, UM, til udenrigsministeren, "Statsretlige spørgsmål i forbindelse med en militær operation til forebyggelse af terrorangreb", 18. september, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM.

204 Rigsdagen 1953, "Danmarks Riges Grundlov".

danske styrker mod en fremmed stat, hvilket både omfattede deltagelse med udgangspunkt i FN-pagten og opfyldelse af forpligtelsen til at bistå i Den Nordatlantiske Traktats artikel 5. Det var dog JT.1's opfattelse, at Grundloven måtte "være genstand for en vis dynamisk fortolkning", og at det måtte tilstræbes at anlægge den fortolkning, der bedst stemte overens med de internationale forpligtelser og engagementer, som forelå. Grundlovens § 19, stk. 2 måtte således også følge den internationale udvikling, og det blev i notitsen bemærket, at forelæggelse for Folketinget om dansk deltagelse i militære operationer nødvendigvis måtte "afgøres ud fra en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde." Som udgangspunkt ville det være nødvendigt at indhente Folketingets samtykke, hvis danske styrker skulle deltage i en militær operation mod en stat uden dennes accept, men en endelig afgørelse krævede en konkret vurdering. Hvis danske enheder f.eks. skulle udføre "opgaver der er defineret som klart ikke-militære, vil det efter omstændighederne ikke være påkrævet at indhente Folketingets forudgående samtykke, idet der ikke kan blive tale om anvendelse af danske 'militære magtmidler', selvom operationen som sådan er bemyndiget hertil." Såfremt det blev aktuelt at stille NATO-aktiver, som f.eks. et NATO-hovedkvarter eller AWACS-fly, hvori dansk personel indgik, til rådighed for en militær operation, ville det efter JT.1's opfattelse ikke kræve forudgående samtykke fra Folketinget, da der ikke syntes "at være tale om, at Danmark anvender militære magtmidler mod en fremmed stat". Det ville dog være påkrævet, at regeringen forudgående rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, da der var tale om en beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Såfremt det var politisk ønskeligt, var der ikke noget til hinder for at indhente Folketingets samtykke.²⁰⁵ Af et notat udarbejdet af Statsministeriet fremgår, at Statsministeriet delte denne vurdering.²⁰⁶

205 Notits, JT.1, UM, til udenrigsministeren, "Statsretlige spørgsmål i forbindelse med en militær operation til forebyggelse af terror-angreb", 18. september 2001, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM.

206 Notat, STM, "Statsretlige spørgsmål ved en militær operation mod terrorisme", 19. september 2001, dok.nr. 47, j.nr.54201-7, STM.

Det næste skridt

Forventningen i regeringen og embedsværket var således, at USA ville handle alene, men samtidig blev der i Danmark gjort indledende forberedelser, såfremt Danmark, f.eks. i kraft af NATO-medlemsskabet, blev bedt om at bidrage. Efterhånden som det særlige rådsmøde den 20. september nærmede sig, blev det dog tydeligt, at de forventninger, der blev plantet på NATO-mødet den 14. september, og som også kom til udtryk i de interne dokumenter, der blev udarbejdet af Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, ikke blev fulgt op af konkrete initiativer – hverken i forhold til hvad USA ville efterspørge eller i forhold til, hvordan NATO kunne involveres.

Det særlige rådsmøde

På det særlige rådsmøde den 20. september indledte George Robertson med at byde den amerikanske viceudenrigsminister Richard Armitage velkommen med en forsikring om, at NATO stod helt og fuldt bag USA. Ifølge generalsekretæren var NATO i den første fase af at fortolke, hvorledes beslutningen om at aktivere artikel 5 praktisk skulle gennemføres. Herefter fulgte en orientering fra Armitage. Han understregede, at alle NATO-lande var omfattet af terrortruslen, og at USA havde været meget tilfreds med og taknemmelig for artikel 5-erklæringen. Selvom USA fortsat arbejdede på at bevise, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse, efterlod Armitages orientering ingen tvivl om, at USA var i gang med at forberede en militær operation, og at Afghanistan var udgangspunktet for disse forberedelser. I sin orientering om de amerikanske tiltag og drøftelser med en række lande forklarede Armitage, at USA havde krævet af Pakistan, at landet skulle afskære al støtte til Taleban og give USA og eventuelle allierede ubetinget adgang til at benytte pakistansk luftrum og territorium, bl.a. som base-, opmarch- og udgangsområde for operationer, herunder også landmilitære. Derudover fortalte Armitage, at Afghanistan via den pakistanske efterretningschef var blevet præsenteret for krav om at udlevere Osama bin Laden og at lukke de træningslejre for terrorister, som eksisterede i landet. Svaret fra Afghanistan havde været

"not negative", men Armitage var usikker på, hvorledes det skulle fortolkes. Samtidig ville USA's støtte til Den Nordlige Alliance i Afghanistan blive forøget i håb om, at øget amerikansk støtte kunne medvirke til at ændre balancen mellem Den Nordlige Alliance og Taleban. Vurderingen var, at ingen af parterne var i stand til at besejre modparten, medmindre der blev tilført støtte udefra. I sin orientering understregede Armitage, at der var plads til alle i den internationale koalition mod terrorisme. Et land kunne f.eks. "yde verbal støtte, efterretningsstøtte, overflyvnings eller baseretigheder eller det højeste: at deltage i militære operationer". Der ville dog ikke blive tale om, påpegede Armitage, at lande kunne til- og fravælge terrorgrupper. På mødet understregede Armitage ligeledes, at den krig, der nu blev indledt, ikke ville ende i Afghanistan.²⁰⁷

På en pressekonference efter mødet forklarede Armitage, at der var tre grunde til, at han var blevet bedt om at tage til NATO's hovedkvarter. For det første var han kommet, fordi 16 ud af 19 NATO-lande havde mistet statsborgere ved terrorangrebet den 11. september. For det andet var han kommet for at udtrykke beundring og taknemmelighed for NATO's hurtige artikel 5-aktivering, der havde givet USA "comfort and confidence". For det tredje ønskede Armitage at dele informationer med NATO og at fortælle om den koalition, der var ved at blive samlet. Endelig gentog Ar-

207 Indberetning, DANATO til UM nr. 2755, "Terrorhandlingerne i USA: Briefing ved US Deputy Secretary of State Armitage", 20. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM. Eftersom Afghanistan ville blive udgangspunktet for den forestående aktion, kom der i USA ligeledes fokus på Pakistan, der både ville være et omdrejningspunkt i forhold til at isolere Afghanistan og i tilfælde af et angreb på al-Qaeda og Taleban, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 32, 43, 47, 58-59, 61; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 331; Bush 2010, *Decisions Points*, s. 188. Om de diplomatiske kontakter mellem USA og Pakistan og om de amerikanske krav, se også U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage's Meeting with Pakistan Intel Chief Mahmud: You're Either With Us or You're Not", 13. september 2001; U.S. Embassy Islamabad 2001, "Musharraf: 'We Are With You in Your Action Plan in Afghanistan'", 13. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage's Meeting with General Mahmud: Action and Support Expected of Pakistan in Fight Against Terrorism", 14. september 2001; U.S. Embassy Islamabad 2001, "Musharraf Accepts The Seven Points", 14. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Secretary's 13 September 2001 Conversation with Pakistani President Musharraf", 19. september 2001. Om overleveringen af kravene til Taleban, se også U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage-Mamoud Phone Call", 18. september 2001.

mitage budskabet om, at krigen mod terrorisme var global og ikke begrænset til Afghanistan.²⁰⁸

Mødet med Armitage indfrie ikke de forventninger, der havde været til mødets indhold i de danske ministerier. Her var det vurderingen, at de formelle drøftelser af karakteren af NATO's involvering kunne blive indledt på mødet, men som det fremgår af NATO-repræsentationens indberetning, blev dette ikke tilfældet. Status den 20. september var derfor – som opsummeret af Udenrigsministeriets N.2-kontor i et talepunkt til udenrigsministeren – at det endnu ikke stod klart, "hvordan NATO som Alliance i opfølgning af artikel-5 erklæringen af 12. september 2001 ville blive inddraget i et evt. svar på terrorangrebet mod USA."²⁰⁹

Med udgangspunkt i N.2's notits af 17. september om en mulig NATO-indsats, udsendte chefen for N.2, Carsten Damsgaard, den 19. september en instruktion til de danske ambassader i NATO-landene. Ifølge Damsgaard tydede meget på, at USA snart ville erklære, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse, og det måtte derfor forventes, at de formelle drøftelser om NATO's involvering snart ville blive indledt. På den baggrund blev ambassaderne anmodet om at indberette svar til Udenrigsministeriet på tre specifikke spørgsmål. For det første om opholdslandets analyse af den forventede ansvars- og kompetencefordeling mellem USA og NATO ved en evt. fælles NATO-aktion med udgangspunkt i artikel 5-erklæringen. Herunder blev ambassaderne anmodet om at vurdere, hvorvidt de pågældende lande forestillede sig en operation baseret på NATO's kommandostruktur, eller om udgangspunktet ville være USA's nationale militære kommandostruktur. For det andet skulle ambassaderne indberette om opholdslandets indikationer af mulige bidrag til en sådan operation: Overvejede landets regering at stille militære bidrag til rådighed, og hvilken form for bidrag ville i givet fald ville være mest sandsynligt? For det tredje blev ambassaderne anmodet om at oplyse, hvordan opholdsland-

208 NATO 2001, "U.S. Deputy Secretary of State Armitage and NATO Secretary General Lord Robertson", 20. september 2001.

209 Talepunkt, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Terrorangrebet på USA – udviklingen i NATO", 20. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

dets nationale procedure var for godkendelse af bidrag til en fælles NATO-aktion, og hvor hurtigt de nødvendige regerings- og parlamentariske beslutningsprocedurer ville kunne gennemføres.²¹⁰

I de følgende dage modtog Udenrigsministeriet svar på instruktionen. På den baggrund udarbejdede N.2 en oversigt over landereaktioner på terrorangrebet. Det fremgik heraf, at det var en generel forventning i NATO-landene, at en evt. militær operation ville blive gennemført af USA med støtte fra enkelte centrale lande. Der var derfor ingen forventning om, at USA ville basere sig på NATO-kapaciteter eller på NATO's kommandostruktur. Derudover var det en fremtrædende opfattelse blandt NATO-landene, at artikel 5-erklæringen primært var af politisk betydning, og at en evt. fælles NATO-involvering ville have symbolsk karakter og være af mindre militær betydning med henblik på politisk byrdefordeling.²¹¹ Ifølge svarene fra danske ambassader var vurderingen hos de øvrige NATO-lande således på linje med den danske, nemlig at artikel 5-erklæringen i den pågældende situation var en måde at udtrykke solidaritet med USA på. Det er dog værd at bemærke, at der samtidig i Danmark blev foretaget nogle indledende undersøgelser, så regeringen var forberedt, hvis USA kom med en anmodning.

I forlængelse af de indledende forberedelser blev der i Udenrigsministeriets Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik udarbejdet en notits den 21. september om de procedurer, der var forbundet med behandlingen af en anmodning om et dansk militært bidrag. Udviklingen pegede ikke i retning af en NATO-involvering på kort sigt, og Danmark havde fortsat ikke modtaget en anmodning fra USA. Baggrunden for notitsen var derfor antagelig et ønske om at være på forkant med situationen. Det fremgår af notitsen, at den indledende koordination ved en anmodning ville foregå i Det

210 Instruktion, N.2, UM, til amb. Ankara, Athen, Berlin, Bruxelles, Budapest, Haag, Lissabon, London, Madrid, Oslo, Ottawa, Paris, Prag, Rom og Warszawa, "Instruktion: Terrorangrebet på USA: NATO-bidrag til en evt. militær operation", 19. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM. Instruktionen blev sendt til samtlige NATO-lande med undtagelse af ambassaden i Reykjavik og Luxembourg. Til orientering blev instruktionen også sendt til den danske NATO-repræsentation og ambassaden i Washington.

211 Notits, N.2, UM, "Landereaktioner på terrorangrebet mod USA – muligheden for et militært svar", 28. september 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Embedsmandsudvalg og Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del II). Her ville anmodningen blive forelagt på baggrund af en fælles notat udarbejdet af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet og godkendt af Statsministeriet. Efter regeringens godkendelse ville sagen skulle tages op i Det Udenrigspolitiske Nævn. Hvis påkrævet eller hvis det var praksis herfor, ville regeringen herefter indhente Folketingets samtykke i form af et beslutningsforslag.²¹²

Bushs ultimatum til Taleban

I dagene efter den 11. september 2001 var det altoverskyggende spørgsmål, hvem der stod bag terrorangrebet. Fra den amerikanske administration udgik der i de følgende dage en række antydninger, uden at de dog blev bekræftet, og som det fremgår af ovenstående, blev der også i Danmark gjort tanker herom. I den amerikanske administration havde de centrale aktører allerede om aftenen den 11. september indledt overvejelser om forbindelsen mellem al-Qaeda og Taleban-styret i Afghanistan. For USA var det ikke et mål at vælte Taleban, men det kunne blive konsekvensen, hvis ikke styret efterkom nogle amerikanske krav. Selvom der ikke var megen tiltro til Talebans ønske om at samarbejde, udarbejdede State Department en række krav, som via Pakistan blev overleveret til Taleban. For at lægge yderligere pres på Taleban, valgte præsident

212 Notits, N.2, UM, "Procedure for behandling af anmodning om dansk militært bidrag", 21. september 2001, pk. 18, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

Bush at fremhæve ultimatummet i en tale til den amerikanske kongres den 20. september.²¹³

I talen til Kongressen fastslog Bush, at alt det indsamlede bevismateriale pegede på terrororganisationen al-Qaeda, der blev ledet af bin Laden, som ligeledes havde forbindelse til ambassadebombningerne i 1998 og angrebet mod det amerikanske krigsskib USS Cole i 2000. Ifølge Bush havde al-Qaeda stor indflydelse i Afghanistan, hvor organisationen støttede Taleban-styret i at kontrollere det meste af landet. Tilsvarende udgjorde Taleban-styret i præsidentens øjne en trussel mod omverdenen ved at give husly og støtte til terrorister. Bush opstillede i talen en række krav til Taleban-styret, hvori han bl.a. krævede, at al-Qaeda-lederne blev udleveret til USA. Desuden krævede Bush, at alle terroristtræningslejre blev lukket, og at alle terrorister blev udleveret til retsforfølgelse. Kravene var ultimative, og hvis ikke de blev efterkommet, ville Taleban-styret dele terroristernes skæbne. Ifølge Bush ville krigen mod terror begynde med al-Qaeda, men den ville ikke slutte, før alle terrorgrupper med global rækkevidde var fundet, stoppet og besejret. Der ville derfor blive tale om en langvarig kampagne, hvor alle diplomatiske, efterretningsmæssige, juridiske, finansielle og militære virkemidler ville blive taget i brug. Kampagnen var også rettet mod lande, der støttede terrorisme: Ethvert land der

213 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 32-33, 43, 63, 81-82, 87, 98, 102; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 331-336; Feith, *War and Decision*, s. 13-14; Bush 2010, *Decision Points*, s. 192-193; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 86-87, 91. For det amerikanske udenrigsministeriums strategi for Afghanistan, herunder kravene til Taleban, se også U.S. Department of State 2001, "Gameplan for Polmil Strategy for Pakistan and Afghanistan", 14. september 2001. For overleveringen af kravene til Taleban, se også U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage-Mamoud Phone Call", 18. September 2001. Om overleveringen og Talebans modtagelse af kravene, se også Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 54-56. Den britiske premierminister, Tony Blair, fandt den 11. september, at Taleban-styret skulle stilles et ultimatum, hvilket han dagen efter skrev til præsident Bush, se Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*, s. 561-563; Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 1, s. 320-321. Blair antog at Taleban også ville blive et mål, se Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*, s. 563; Blair 2010, *A Journey*, s. 355. For Blairs skrivelse til Bush, se også Blair 2001, "Note for the President", 12. september 2001.

fortsatte hermed, ville USA fremover betragte som et fjendtligt regime.²¹⁴

Dagen efter Bushs tale, den 21. september, sendte den danske ambassadør i Washington en analyse af situationen i USA hjem til Danmark. Anledningen var et møde i Det Europæiske Råd, som skulle finde sted samme dag. I indberetningen tegnede Ulrik Federspiel indledningsvis et billede af den mentale tilstand i den amerikanske administration: USA var i krig – endnu ikke helt bogstaveligt, men psykologisk; målet var sejr; for USA var spørgsmålet eksistentielt; og svaret var sort/hvidt. I den forbindelse ville mødet i Det Europæiske Råd være ”en afgørende lakmusprøve for det transatlantiske forhold.” Federspiel gentog således den lakmusprøve-metafor, han havde benyttet i sin første analyse, som blev sendt den 11. september. Dernæst orienterede Federspiel om Bushs tale fra den foregående aften, som havde gjort det klart, at angrebet var af udenlandsk oprindelse. Alt tydede på, at den militære planlægning fokuserede på Afghanistan, men tidshorisonen var ukendt, da der hverken fra officiel eller uofficiel side blev givet oplysninger om den forstående operations indhold eller tidspunkt. Federspiels personlige fornemmelse var dog, at en militær operation ville blive indledt i den kommende uge. Både State Department og Pentagon havde oplyst, at der endnu ikke var truffet beslutning om den militære operation. Derfor var det også uafklaret, hvad USA måtte bede NATO om, og hvorvidt en evt. anmodning ville blive fremsat til NATO som helhed eller bilateralt til de enkelte medlemslande. Ifølge Federspiel tydede det på, at Storbritannien ville bidrage, men der var også oplysninger om, at Australien og muligvis også Frankrig var blevet bedt om konkrete bidrag. Under alle omstændigheder forventede USA ubetinget støtte fra sine allierede, og selv ganske små tegn på, at allierede måske ikke bakkede fuldt og helt op, blev bemærket. I modsætning hertil, forklarede Federspiel, var ”meldingerne fra Danmark, ikke mindst fra den

214 Bush 2001, ”Address to a Joint Session of Congress and the American People”, 20. september 2001. Præsidentens bemærkning om at al-Qaeda også var ansvarlig for angrebet på det amerikanske krigsskib USS Cole i 2000, var den første offentlige udtalelse herom, se National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 337.

danske regering, helt klart blevet noteret og værdsat af Administrationen.”²¹⁵

Fire dage senere, den 25. september, sendte ambassadør Federspiel endnu en indberetning hjem. Her berettede ambassadøren om en samtale, han havde haft med en højtstående embedsmand i State Department. Embedsmanden havde indledt samtalen med at understrege, at det i den nuværende situation var rart at vide, hvem der var ens venner: ”We have friends and friends, and you are our real friends”. Ifølge den amerikanske embedsmand var hovedfokus på Afghanistan, hvor den militære kampagne på sin vis allerede var begyndt med deployering af specialstyrker, fly og skibe til området. Derudover havde embedsmanden bemærket, at det vedrørende NATO’s fremtidige rolle var afgørende, at Europa havde valgt at stå bag USA i NATO. Hvis det ikke havde været tilfældet, ville NATO have fremstået som irrelevant for USA. NATO måtte tilpasses den nye strategiske kontekst i form af terrorismebekæmpelse, men kunne efter opbakningen til USA få en fremtrædende rolle fremadrettet. Endvidere oplyste embedsmanden, at han havde fået til opgave at skrive en hvidbog om al-Qaeda’s involvering i terrorangrebet den 11. september, som skulle overbevise de arabiske og mellemøstlige medlemmer af koalition om, at det var bin Laden og al-Qaeda, der stod bag.²¹⁶ Bemærkningerne fra embedsmanden om udarbejdelsen af en hvidbog om al-Qaeda’s involvering afspejlede overvejelser i den amerikanske regering. Den 23. september havde den amerikanske udenrigsminister, Colin Powell, stillet i udsigt, at beviserne ville blive fremlagt.²¹⁷ Internt i den amerikanske regering blev der argumenteret for, at der skulle bygges en sag op om bin Laden og al-Qaeda, men der var ikke enighed om, hvorvidt det ville være ønskværdigt at lægge beviserne frem i en hvidbog. På den ene side argumenterede State Department for, at det var ønskværdigt med en hvidbog, da der var allierede, der ønskede beviser. Department of Defense var på den

215 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 814, ”Situationen i USA. Det Europæiske Råd den 21. september 2001”, 21. september 2001, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM.

216 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 824, ”Terrorhandlingerne den 11. september”, 25. september 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

217 U.S. Department of State 2001, ”Interview on Meet the Press”, 23. september 2001.

anden side bekymret for, at en hvidbog kunne skabe præcedens og dermed begrænse mulighederne i fremtidige situationer, hvor det ikke ville være muligt at udarbejde en hvidbog.²¹⁸

En tresporet strategi

Den kurs, den danske regering slog ind på i de første dage efter terrorangrebet, fortsatte i de følgende dage og uger. Udsagn om, at Danmark var med USA "hele vejen", stod "last og brast" og "skulder ved skulder" med USA blev fremført af Poul Nyrup Rasmussen i løbet af september.²¹⁹ Den 14. september uddybede Nyrup Rasmussen, at Danmark "med vores klare tilsagn om at stå last og brast med USA også til syvende og sidst må være parat til at deltage med en militær indsats, hvis der måtte være behov for det." Statsministeren fremhævede, at Danmark tidligere havde ydet militære bidrag, og at der nu forelå en situation, "hvor det er endnu mere nødvendigt, at vi ikke ryster på hånden og er meget klare i vores signaler."²²⁰ Samtidig havde forsvarsministeren understreget, at det ikke var en "gratis omgang": "Håndslaget er klart. Der skal ikke være tvivl om vores solidaritet. Hvis der kommer en konkret anmodning, vil vi meget nøje overveje, hvad vi kan bidrage med".²²¹ I regeringens optik var bekæmpelsen af international terrorisme dog ikke begrænset til det militære. Regeringen betonedede ligeledes vægten af det internationale samarbejde og understregede, at kampen mod international terrorisme også indebar en indsats for

218 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 88, 104, 135-136, 176-177, 190. Om allierede der ønskede beviser, se også Lansford 2002, *All for One*, s. 77; Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 50, 52, 59; Feith 2008, *War and Decision*, s. 49.

219 Se f.eks. Hybel, Kjeld, Bjarne Steensbeck og Christine Cordsen, "Danmark klar til militær aktion", *Politiken*, 13. september 2001, 1. sektion, s. 1; "Danmark helt bag USA", *Ritzaus Bureau*, 21. september 2001; "Døgnet's vigtigste indlandsbegivenheder", *Ritzaus Bureau*, 25. september 2001. Flere af statsministerens udtalelser var tilsyneladende inspireret af den britiske premierministers udtalelser. Tony Blairs havde f.eks. den 11. september udtalt: "Britain stand shoulder to shoulder with our American friends in this hour of tragedy". Se "Blair's statement in full", *BBC.com*, 11. september 2001. Blair har i sine erindringer skrevet, at det var i Storbritanniens interesse at bekæmpe denne terrorisme, og at det var vigtigt med en tidlig demonstration af støtte, som var klar og tydelig, hvis man ønskede indflydelse på hvordan krigen blev ført, se. Blair 2010, *A Journey*, s. 352.

220 "Nyrup: Danmark skal være klar til militær aktion", *Ritzaus Bureau*, 14. september 2001.

221 Maressa, Jette Elbæk, "Potentielle terrorister under opsyn", *Jyllands-Posten*, 17. september 2001, 1. sektion, s. 2.

at fjerne terrorismens grobund og derfor hang tæt sammen med fattigdomsbekæmpelse.²²²

Den 21. september præsenterede regeringen en tresporet strategi til bekæmpelse af international terrorisme. Forelæggelsen af strategien skete på et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn forud for regeringens deltagelse i Det Europæiske Råds møde samme dag. Her karakteriserede statsministeren det som "temmelig afgørende", at mødet i Det Europæiske Råd "klart bekræftede den europæiske solidaritet med USA – også i form af det konkrete samarbejde." Der skulle både sættes ind på den korte og på den lange bane i kampen mod terrorisme, hvilket skulle ske ad tre spor. Først og fremmest skulle gerningsmændene bag terrorangrebet findes og stilles til ansvar. For det andet skulle en global indsats tilrettelægges, som omfattede "den politiske dimension, diplomatisk pres, økonomiske, finansielle, sikkerhedsmæssige og transportmæssige midler." For det tredje skulle der tilrettelægges en indsats, der fjernede grobunden for terrorisme.²²³

Det første spor handlede om den umiddelbare reaktion, og her var den amerikanske regering ifølge statsministeren "i intense overvejelser over, hvorledes den mest hensigtsmæssigt skulle reagere, herunder militært." Præsident Bush havde i sin tale aftenen forinden forklaret, at USA havde gjort sig klar til handling og stillet et klart ultimatum til Taleban-styret. Ifølge statsministeren var resolution 1368 central, "idet den udgjorde legitimeringen af de opgaver, vi nu skulle løfte." I NATO var artikel 5 blev aktiveret som en solidaritetserklæring til USA, men også som en bekræftelse på, at terrorangreb var omfattet af artiklen. Ifølge Nyrup Rasmussen ville der komme en udmøntningsfase, som Nævnet ville blive inddraget i. Der var fortsat ikke modtaget nogen anmodning fra USA,

222 Statsministeriet 2001, "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongress den 13. september 2001, 13. september 2001; Steensbeck, Bjarne og Kjeld Hybel, "Nyrup dæmper blodtørsten", *Politiken*, 16. september 2001, 1. sektion, s. 8. Se også Rasmussen 2003, *Den ny forbindelse*, s. 64-66.

223 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30", 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM. For regeringens tresporede strategi, se også Statsministeriet 2001, "'Verdensborgere i et nyt fællesskab'. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved Industriens Årsdag 2001 den 20. september 2001", 20. september 2001.

og det var uvist, hvornår anmodningen kom, ”men det var klart, at vi skulle modtage den med en konstruktiv holdning og deltage med alt det, vi var gode til uden begrænsninger.”²²⁴

Efter statsministerens indlæg orienterede udenrigsminister Mogens Lykketoft om udviklingen i NATO. På mødet i NATO-Rådet den 20. september, hvor den amerikanske viceudenrigsminister Armitage havde deltaget, var der ikke fremkommet konkrete operative overvejelser om et militært svar på terrorangrebet. Det var derfor fortsat uklart, hvordan NATO konkret ville blive inddraget i et evt. svar. På mødet havde Armitage understreget, at der var plads til alle i den globale koalition, og at der ville være mange måder at bidrage på. I sin tale den foregående aften havde præsident Bush udpeget bin Ladens terrornetværk som hovedansvarlig for terrorangrebet. Det betød, at angrebet var af udenlandsk oprindelse, og at NATO dermed befandt sig i en artikel 5-situation. Udenrigsministeren forventede dog en ensidig amerikansk reaktion i første fase, som evt. havde deltagelse af enkelte andre lande. For Danmarks vedkommende var det derfor mest sandsynligt, at artikel 5-situationen først ville blive reel, når den efterfølgende reaktion skulle diskuteres. Danmark var fortsat ikke blevet anmodet om at bidrage med konkrete nationale militære magtmidler, men hvis det skete, ville Folketinget blive inddraget. En mulighed for NATO-involvering var ifølge udenrigsministeren, at USA anmodede NATO om at stille sine fællesejede aktiver til rådighed. Det kunne f.eks. være AWACS-fly, der var under permanent NATO-kommando, og derfor ikke kunne betegnes som danske militære magtmidler. Hvis det kom på tale, ville Det Udenrigspolitiske Nævn blive holdt orienteret. Ifølge udenrigsministeren ville indsatsen efter den umiddelbare reaktion sandsynligvis blive videreført i en mere langsigtet strategisk operation, hvor EU og NATO meget vel kunne komme til at spille en rolle. Med direkte inspiration fra ambassadør Federspiels indberetning forklarede Lykketoft, at det kommende møde i Det Europæiske Råd kunne ”betragtes

224 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30”, 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

som en afgørende lakmusprøve for det transatlantiske forhold". Det var derfor "af afgørende betydning, at Danmark fortsat meldte ud om vores fulde og uforbeholdne opbakning til denne kamp", hvilket også var regeringens hensigt.²²⁵

På mødet var der støtte til regeringens linje, omend der fra Socialistisk Folkeparti blev opfordret til besindighed. Nyrup Rasmussen takkede for opbakningen og understregede vigtigheden af,

"at Danmark fremstod som et land med en bred fælles linie i Folketinget. USA så på os og vurderede og analyserede vores reaktionsmønstre. Dette betød ikke, at vi skulle krybe i et musehul og intet foretage os, men blot at vi skulle være opmærksomme på, at vore reaktioner og udsagn i disse dage havde stor betydning for Danmarks placering i det politiske billede i fremtiden."²²⁶

I forbindelse med mødet i Det Europæiske Råd i Bruxelles udtalte den danske statsminister sig til den amerikanske TV-station CNN. Her gentog Nyrup Rasmussen det danske tilbud om at ville deltage i en militær indsats:

"Jeg er klar. Mit land, Danmark, er klar, og signalet til USA er klart: Sig, hvad I vil have."²²⁷

Denne udtalelse blev diskuteret, da det Udenrigspolitiske Nævn mødtes den 24. september for at drøfte mødet i Det Europæiske Råd. Venstre og Dansk Folkeparti udtrykte tilfredshed med statsministerens udtalelse, mens Holger K. Nielsen indvendte, at SF ikke var enige i statsministerens linje. Nyrup Rasmussen forklare-

225 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30", 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

226 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn fredag den 21. september 2001 kl. 11.30", 21. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

227 Svane, Elisabet, "Terror-krigen: Danmark er klar", *Ekstra Bladet*, 22. september 2001, 1. sektion, s. 6.

de, at han havde sagt, ”at USA skulle sige, hvad de havde brug for, for at vi kunne foretage et valg og bidrage med hvad, vi var bedst til.” Dette budskab var ifølge statsministeren i overensstemmelse med, hvad han og de øvrige europæiske kollegaer var kommet frem til på topmødet.²²⁸

Statsministeren forklarede, at Det Europæiske Råd havde drøftet, hvordan Europa kunne yde den størst mulige opbakning til USA. Tilbagemeldingerne fra de europæiske konsultationer i Washington var, at USA engagerede sig i verden frem for at handle alene pga. solidariteten fra Europa og verden. I statsministerens optik var det derfor vigtigt at sende et utvetydigt budskab om solidaritet og en vilje til konkret opbakning for at fastholde USA's tro på den globale alliance. På mødet i Det Europæiske Råd havde EU-medlemslandene erklæret, at de var rede til – ”hver med deres midler” – at engagere sig i den umiddelbare indsats mod gerningsmændene. Hvad angik den længerevarende indsats for at bekæmpe terrorisme, var EU-landene blevet enige om en handlingsplan, der bl.a. omfattede et øget politimæssigt og strafferetligt samarbejde og en styrkelse af efterretningstjenesternes udveksling af oplysninger. Med hensyn til opgaven med at fjerne terrorismens grobund var der kommet klare budskaber om et langsigtet globalt engagement fra EU.²²⁹

Efter statsministerens redegørelse orienterede forsvarsminister Jan Trøjborg Det Udenrigspolitiske Nævn om det forestående uformelle forsvarsministtermøde i NATO den 26. september. Ifølge Trøjborg var det vigtigt, at der på mødet blev sendt et klart og utvetydigt signal til omverdenen om, at terrorangreb efter NATO's erklæring den 12. september var omfattet af artikel 5, og at NATO-landene både individuelt og kollektivt var parate til at tage de nødvendige skridt. Det var derfor væsentligt, at Danmark fortsat meldte klart ud om sin fulde og uforbeholdne opbakning

228 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00”, 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

229 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00”, 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

til USA. På mødet ville Trøjborg derfor tilkendegive den danske regerings holdning: "Danmark står skulder ved skulder med USA, og [...] vi er rede til at følge USA hele vejen. Der må ikke herske tvivl om, at dansk forsvar er fuldt parat til solidarisk at bidrage med det vi er gode til." Derudover oplyste forsvarsministeren, at regeringen havde modtaget en uformel amerikansk forespørgsel på udlån af militært udstyr. Ifølge Forsvaret ville det være muligt uden at få konsekvenser for de danske reaktionsstyrker, og det var derfor regeringens hensigt at imødekomme anmodningen, hvis den blev fremsat officielt. Derudover havde USA sonderet muligheden for at kunne anvende dansk luftrum og få dansk assistance i forbindelse med overflyvninger, mellemlandinger og kontrol med lufftrafikken. De øvrige europæiske NATO-lande havde modtaget en tilsvarende henvendelse, der ifølge forsvarsministeren ikke afveg fra normal samarbejds- og øvelsesvirksomhed. Regeringen agtede derfor at imødekomme denne anmodning. Ifølge Trøjborg understregede det vigtigheden af, at der nu blev tænkt fremad, så Danmark var "forberedt på mere konkrete anmodninger om bistand – herunder muligvis med danske styrker – i forbindelse med kommende militære operationer." Det var ifølge forsvarsministeren ikke muligt at komme nærmere ind på karakteren af en evt. anmodning. Dog var der ingen tvivl om, at USA havde en klar forventning om, at de allierede var parate til at yde den nødvendige og uforbeholdne støtte. Men udover at forberede sig på udmøntningsfasen efter artikel 5-erklæringen, var det også vigtigt at overveje NATO's rolle i terrorbekæmpelsen fremover, hvilket Trøjborg forventede også ville blive drøftet på NATO-mødet.²³⁰

Fra centrumhøjre-partierne var der støtte til regeringens linje, mens venstrefløjspartierne var mere forbeholdne. Ifølge Enhedslisten gik den officielle danske holdning for vidt i støtten til USA, og partiet mente ikke, at tiden var til at "uddele blankochecks til USA". Socialistisk Folkeparti var grundlæggende enig med regerin-

230 Talepunkt, FMN, "NATO forsvarsministermødet i Bruxelles 26. september & dansk støtte til mulige amerikanske militære operationer", 24. september 2001, pk. 1, j.nr. AD. SAG.3.E.92-2001, UM. Pga. klassifikation fremgår forsvarsministerens indlæg på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 24. september 2001 ikke af Udenrigsministeriets mødeoptegnelser, men ligger i stedet på en klassificeret sag.

gen, men fandt det "uklogt på forhånd at lægge sig fast på at ville støtte alt, USA måtte gøre" og opfordrede regeringen til at udvise besindighed. Ifølge statsminister Nyrup Rasmussen var Sikkerhedsrådets resolution 1368 det grundlag, Europa havde for at give USA sin uforbeholdne solidaritet. Hvis der opstod "usikkerhed i meldingerne til USA, ville det virke kontraproduktivt i forhold til det resultat, man ønskede at nå", hvilket var opbygningen af en global alliance. Ifølge statsministeren måtte man "være opmærksom på den retorik, man brugte, samtidig med at der var klarhed over budskabet. Solidaritet var i den her forbindelse lig med besindighed."²³¹

Det synes således at have været en væsentlig bevæggrund for regeringen, at Danmark og det internationale samfund ved entydigt at bakke op om USA kunne undgå amerikansk enegang. Dette kom i særlig grad til udtryk internt i Socialdemokratiet. På et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe den 25. september fremhævede Nyrup Rasmussen følgende over for gruppen: "Vi skal holde USA på den globale arena, så amerikanerne føler sig forpligtet på os og omvendt." Det var derfor vigtigt, at Europa fremstod som en klar og entydig alliance – ellers ville USA gå alene. Ifølge statsministeren ville der blive tale om en flerårig indsats mod terrorisme, hvor anvendelse af militære midler kun ville være én side af sagen. I forhold til NATO var budskabet ifølge Nyrup Rasmussen sammenhold og forsvar for alliancen: "Lige nu har det ingen betydning i praksis, men det kan ændre sig. Hvis det gør det, må vi tage stilling til det i Folketinget, som vi plejer." I forlængelse heraf mente Lykketoft, at USA også havde interesse i det internationale samarbejde, og at det derfor var "vigtigt, at vi tror det bedste om amerikanerne, indtil det modsatte måtte blive bevist." Ifølge udenrigsministeren var udsigten til, at danske soldater skulle i kamp, minimal. I stedet forestillede Lykketoft sig, at danske aktiviteter kunne være "noget med udstyr eller et inspektionsskib, måske aflastning af USA andre andre steder i verden."

231 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 24. september 2001 kl. 16.00", 24. september 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

Det var dog også enkelte kritiske røster i den socialdemokratiske folketingsgruppe, som var skeptiske over for USA og bekymrede for den amerikanske håndtering. Som afrunding udtalte Nyrup Rasmussen, at han ikke havde "givet nogen blankocheck i forhold til, hvad vi medvirker til. Det er Folketingets beslutning."²³²

SR-regeringens udenrigspolitiske profil blev først og fremmest tegnet af tre socialdemokrater: Statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren. Sidst i september blev der i medierne sået tvivl om, hvorvidt det andet regeringsparti, Det Radikale Venstre, var enig i linjen. Det skete efter at partiets udenrigsordfører og formand for Folketingets udenrigsudvalg, Inger Marie Bruun-Vierø, udtrykte bekymring for USA's reaktion og over, at Danmark var gået for langt i støtten til USA.²³³ Efter et gruppemøde den 25. september fastslog partiets gruppeformand Elisabeth Arnold partiets kurs: "Det Radikale Venstre bakker fuldstændig op om regeringen, vi bakker op om FN-resolutionen, vi bakker op om EUs topmøde-resolution, og vi bakker op om USA. Der er ingen tvivl."²³⁴

Det uformelle forsvarsministermøde

På NATO's uformelle forsvarsministermøde den 26. september blev implikationerne af terrorangrebet drøftet. NATO's generalsekretær indledte med at henvise til NATO's artikel 5-erklæring og pegede herefter på de skridt, NATO-Rådet havde taget, samt på mulighederne for et fælles NATO-bidrag til bekæmpelsen af terrorisme. Endnu forelå der ingen amerikansk anmodning, men ifølge generalsekretæren var muligheden åben, og han minde om den støtte, NATO havde ydet under Golfkrigen i form af AWACS-fly, NATO's olierørsledninger og den stående flådestyrke i Middelhavet. Efter generalsekretærens indlæg takkede den amerikanske viceforsvarsminister Paul Wolfowitz for den solidaritet, de allierede havde demonstreret individuelt og kollektivt gennem

232 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet, tirsdag den 25. september kl. 12 2001", 25. september 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

233 Boddum, Dorte Ipsen, "Radikal ordfører sat på plads", *Kristeligt Dagblad*, 26. september 2001.

234 "Fuld radikal opbakning til Nyrups terror-linje", *Berlingske.dk*, 25. september 2001.

aktiveringen af artikel 5. Til at bekæmpe terrorismen var der ifølge Wolfowitz behov for en international kampagne, hvor alle midler ville blive anvendt. De militære midler ville ikke være de vigtigste i denne kamp; det ville derimod være afgørende at få isoleret terroristerne og de lande, der støttede dem. Desuden var det vigtigt at afskære den økonomiske støtte til terroristerne. Wolfowitz understregede, at USA ønskede at skabe en bred koalition. Ikke fordi internationalt samarbejde var et mål i sig selv, men fordi det var den mest effektive tilgang. Samtidig var der behov for, at USA kunne bevare den nødvendige handlefrihed. Wolfowitz forudså, at USA i første omgang ville handle sammen med et begrænset antal lande. En række af de lande, der havde tilbudt at bistå USA, ville derfor ikke komme til at deltage. Wolfowitz understregede, at dette ikke måtte opfattes som en kritik: De allierede måtte have forståelse for, at USA ikke umiddelbart vendte tilbage vedrørende de modtagne tilbud om støtte.²³⁵

Forsvarsministermødet fortsatte derefter med en bordrunde, hvor behovet for sammenhold i NATO blev understreget, og der blev udtrykt solidaritet med USA. Derudover blev der udtrykt støtte til USA's håndtering af situationen og til den brede tilgang til terrorismebekæmpelse. Generalsekretær Robertson opsummerede drøftelserne og konstaterede bl.a., "at alle havde tilkendegivet, at artikel 5 erklæringen ikke blot havde været et spørgsmål om at udtrykke solidaritet", og at der var vilje til at effektuere erklæringen.²³⁶ Som det fremgår af Wolfowitz' oplæg, var der fra amerikansk side ingen nye antydninger af, hvordan NATO mere konkret ville kunne bidrage til en kommende operation.

På en pressekonference efter det uformelle forsvarsminister-møde udtalte NATO's generalsekretær bl.a., at USA endnu ikke havde anmodet NATO om at handle kollektivt. Men Robertson

235 Indberetning, DANATO til UM nr. 2824, "Uformelt forsvarsministermøde den 26. september: Implikationerne af terrorhandlingerne i USA den 11. september", 26. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM.

236 Indberetning, DANATO til UM nr. 2824, "Uformelt forsvarsministermøde den 26. september: Implikationerne af terrorhandlingerne i USA den 11. september", 26. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM.

udtalte i samme ombæring, at NATO holdt muligheden åben.²³⁷ Efter mødet udtalte den amerikanske viceforsvarsminister, at artikel 5-erklæringen havde været vigtig for USA som et solidt grundlag for den brede vifte af individuelle anmodninger, som USA bragte de enkelte NATO-lande. Ifølge Wolfowitz var artikel 5-erklæringen udtryk for en kollektiv bekræftelse af støtte. Hvis der blev brug for, at NATO handlede kollektivt, ville USA bede om det, men viceforsvarsministeren forventede ikke i øjeblikket, at det ville blive aktuelt.²³⁸

Forsvarsministermødet er siden blev udlagt som det møde, hvor USA formelt meddelte, at der ikke var brug for NATO i den aktuelle situation. Dette affødte på den ene side skuffede reaktioner, men stemte på den anden side overens med NATO-landenes forventninger.²³⁹ Som det fremgår ovenfor, var der i Danmark forud for mødet ingen forventning om, at USA ville basere sig på NATO-kapaciteter eller på NATO's kommandostruktur. I stedet forventedes det, at USA ville gennemføre en militær operation alene eller med støtte fra enkelte lande. At dømme ud fra de svar, Udenrigsministeriet modtog fra de danske ambassader i de øvrige NATO-lande, blev denne vurdering delt her. Den danske forsvarsminister, Jan Trøjborg, har siden udtalt, at han ikke var overrasket over afvisningen:

"Wolfowitz gjorde det høfligt, men afvisningen var tydelig. Vi havde dog en realistisk indstilling til, at sådan ville det være med den udfordring, som amerikanerne stod over for. De sendte det signal, at det her er noget, vi selv klarer. Giv os

237 NATO 2001, "Opening Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson at the Press Conference following the meeting of the North Atlantic Council", 26. september 2001.

238 NATO 2001, "Press Conference by US Deputy Secretary of Defence, Paul Wolfowitz after the Meeting of the North Atlantic Council", 26. september 2001.

239 Buckley 2006, Invoking Article 5; Hallams 2010, *The United States and NATO since 9/11*, s. 58-59; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 55; Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 28.

noget moralsk opbakning, og så heller ikke mere".²⁴⁰

FN og terrorisme

En anden væsentlig udvikling i løbet af september foregik i FN, hvor Sikkerhedsrådet fulgte op på terrorangrebet og den sanktionering af USA's ret til selvforsvar, som var blevet udtrykt med resolution 1368 den 12. september. I sidste halvdel af september afholdt Sikkerhedsrådet en række møder med terrorisme og Afghanistan på dagsordenen. Drøftelser i Sikkerhedsrådet resulterede bl.a. i en pressemeddelelse den 18. september med et klart budskab til Taleban-styret om at implementere Sikkerhedsrådets resolutioner og i særdeleshed resolution 1333 fra december 2000.²⁴¹ Resolution 1333 indeholdt bl.a. en våbenembargo over for Taleban-styret og krav om, at styret stoppede med at give husly til internationale terrorister og deres organisationer, udleverede bin Laden og lukkede alle terroristtræningsleje.²⁴² Derudover arbejdede Frankrig med et udkast til en sikkerhedsrådsresolution om terrorisme, men USA meddelte ved et lukket møde i Sikkerhedsrådet den 19. september, at de ikke fandt en sådan resolution hensigtsmæssig på daværende tidspunkt.²⁴³ Det franske forslag blev sidenhen taget af bordet sammen med overvejelser om en resolution, der gav bemyndigelse til en konkret aktion. USA forberedte derimod en resolutionstekst rettet mod finansiering af terrorisme.²⁴⁴

Som det fremgår af ovenstående havde USA i sinde at føre kampen mod terrorisme over en bred front. Ét af elementerne heri sigtede mod finansiering af terrorisme. I forlængelse af disse tanker blev der udarbejdet en bekendtgørelse, som præsident

240 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 55-56.

241 FN 2001, "Press Statement on Afghanistan by Security Council President", 18. september 2001.

242 FN 2001, "Resolution 1333", 19. december 2000.

243 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1689, "Afghanistan: lukket møde i Sikkerhedsrådet", 19. september 2001, pk. 3, j.nr.5.T.104, UM.

244 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1729, "Terrorisme: lukket mødet i Sikkerhedsrådet", 21. september 2001, pk. 4, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1772, "FN's sikkerhedsråd: Forlydender om resolution om terrorisme samt positive tilkendegivelser over for Pakistan", 26. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM.

Bush præsenterede den 24. september, som gav det amerikanske finansministerium autoritet til at indefryse finansielle midler, der havde forbindelse til en række personer og organisationer. På den baggrund blev der arbejdet på en resolution i FN's Sikkerhedsråd, som gjorde den finansielle kamp mod terrorisme global.²⁴⁵ Den 28. september vedtog FN's Sikkerhedsråd enstemmigt resolution 1373. Det centrale i resolutionen var finansiering og støtte til terrorisme, som FN's medlemslande blev pålagt at bekæmpe ved at tage en række foranstaltninger.²⁴⁶ I lighed med resolution 1368 var fokus i resolution 1373 ikke begrænset til bagmændene bag terrorangrebet den 11. september. Der var således fokus på international terrorisme generelt. Fra den danske FN-mission i New York blev det oplyst, at der kun var foretaget få ændringer i resolutionen i forhold til det resolutionsudkast, som USA havde præsenteret for Sikkerhedsrådet den 27. september.²⁴⁷ Ved fremlæggelsen af resolutionsudkastet havde USA's faste repræsentant understreget, at anvendelsen af kapitel VII ikke bundede i et ønske om at sanktionere lande, som ikke på tilfredsstillende vis gennemførte resolutionens bestemmelser. Resolutionen havde derimod en "normskabende karakter" og skulle ifølge USA's faste repræsentant forstås som "en vejledning [...] for medlemsstaterne i etablering af effektive regelsæt til bekæmpelse af terrorisme." I den danske FN-missions indberetning blev det bemærket, at der var tale om bindende vejledning, men også at hverken "terrorism" eller "serious criminal offenses" blev defineret i resolutionen.²⁴⁸

I modsætning til konventionerne om bekæmpelse af terrorisme, som kun var bindende for de lande der havde tiltrådt dem, var resolution 1373 skelsættende i den forstand, at alle FN's med-

245 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 62, 73, 96, 113-126, 159, 172; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 331-333; Feith 2008, *War and Decision*, s. 14; Shelton, Levinson og McConnell 2010, *Without Hesitation*, s. 440-441; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 112. For præsident Bushs bekendtgørelse se Bush 2001, "Executive Order on Terrorist Financing", 24. september 2001.

246 FN 2001, "Resolution 1373", 28. september 2001.

247 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1824, "Vedtagelse af Sikkerhedsresolution om bekæmpelse af terrorisme", 28. september 2001, pk. 6, j.nr.5.T.104, UM.

248 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 1804, "Udkast til Sikkerhedsrådsresolution om bekæmpelse af terrorisme", 27. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM.

lemslande var forpligtede til at efterleve den. Sidenhen er fraværet af en definition på terrorisme i resolutionen blevet påpeget. Endvidere er der efterfølgende blevet peget på, at Sikkerhedsrådet med kombinationen af den manglede definition og bekræftelsen af retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar gav et udvidet mandat. Både reaktionen i form af retten til selvforsvar og målet i form af terrorisme forblev således udefinerede.²⁴⁹

Overvejelser og rådføring i Danmark

I Udenrigsministeriet blev der mod udgangen af september udarbejdet en række notater, der gav et overblik over de internationale reaktioner efter terrorangrebet, konsekvenserne for den danske politik og Taleban-styrets mulige reaktioner. De tre notater blev sendt til Regeringens Sikkerhedsudvalg den 27. september, og herefter sendt til alle akkrediterede danske ambassadører den 1. oktober sammen med et brev fra Udenrigsministeriet direktør og en trusselsvurdering fra efterretningstjenesterne.²⁵⁰

I notatet om konsekvenserne for den danske politik var vurderingen, at strukturen i det internationale system næppe var forandret grundlæggende, men at vilkårene for international politik var ændret. Forventningen til USA var, at USA udenrigspolitisk ville satse på globalt lederskab, hvor hensyn til opbygningen af en bred koalition ville medføre en retorisk nedtoning på en række områder. For europæerne var der interesse i at bidrage til processen ved at udvise solidaritet med USA, mens uenighed om den amerikanske linje skulle håndteres bag lukkede døre. En vurdering i notatet var, at åben uenighed ville svække multilateralisterne i USA og styrke unilateralisterne. I den forbindelse kunne Danmark bidrage til at trække udviklingen i retning af den multilaterale kurs. I nota-

249 Boulden og Weiss 2004, *Whither Terrorism and the United Nations?*, s. 11-12.

250 Brev, Udenrigsministeriets direktør til alle akkrediterede ambassadører, 1. oktober 2001, pk. 6, j.nr.5.T.104, UM.

tet blev den danske opgave i forhold til det transatlantiske forhold opsummeret på følgende vis:

"Vital dansk interesse i at fastholde og styrke forholdet til USA. USA har vist enestående ro og besindighed i sin reaktion. Opmuntre USA til fortsat besindighed og forsikre om fortsat total opbakning bag USA. Vigtigste budskab: Hold fast i global coalition mod terror længst muligt. Demonstrere dansk og europæisk interesse i at levere til USA for at fastholde og styrke amerikansk internationalt engagement over bredest mulige front."²⁵¹

Om morgenen den 3. oktober blev der afholdt møde i Det Udenrigs-politiske Nævn, hvor bl.a. sikkerhedsrådsresolutionen, den amerikanske reaktion og NATO's forsvarsministermøde blev drøftet. Ifølge Lykketoft ville sikkerhedsrådsresolution 1373 sætte dagsordenen i bekæmpelsen af internationale terrorisme. Men den viste ifølge udenrigsministeren også, at Sikkerhedsrådet havde levet op til sit ansvar, og at USA havde erkendt, at FN måtte være den centrale aktør i kampen mod terrorismen. Resolutionen stillede vidtgående krav til den nationale indsats, men det var regeringens holdning, at Danmark skulle efterleve sine folkeretlige forpligtelser, hvilket ville resultere i lovændringer. Samtidig konstaterede Lykketoft med tilfredshed, at den internationale coalition var blevet yderligere sammentømret. Ifølge udenrigsministeren havde der været en "enestående velovervejethed og besindighed" i den amerikanske fremgangsmåde, og det var Lykketofts vurdering, at Europas klare tilkendegivelser om opbakning havde haft en væsentlig indflydelse på USA's reaktion. Det var en central interesse for Danmark og Europa at fastholde USA på det internationale engagement, og det var derfor afgørende at fortsætte med at udvise fuld solidaritet med USA. Derudover orienterede udenrigsministe-

251 Notat, UM, "Konsekvenser for dansk udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitik efter 11. september 2001", 27. september 2001, pk. 6, j.nr.5.T.104, UM.

ren om præsident Bushs "Executive Order", der gav den amerikanske regering hjemmel til at indfryse midler tilhørende terrorister, terroristorganisationer eller personer, der støttede dem. Ifølge Lyketoft skulle præsidentens bekendtgørelse ses i sammenhæng med behovet for internationalt samarbejde i kampen mod terrorisme. Udenrigsministeren oplyste desuden, at Danmark ligesom en række andre lande havde modtaget en henvendelse via den amerikanske ambassade med en opfordring til samarbejde i sagen, hvilket havde fået regeringen til at tage en række forholdsregler.²⁵²

Efter udenrigsministerens indlæg orienterede forsvarsminister Trøjborg om det uformelle forsvarsministermøde i NATO. På mødet blev der ifølge forsvarsministeren udtrykt solidaritet med USA og givet støtte. Endvidere var der støtte til USA's håndtering og anerkendelse af bestræbelserne på at opbygge en bred koalition. På mødet havde Wolfowitz forklaret, at det intensiverede efterretningsarbejde havde været helt centralt. Men også NATO-landenes tilbud om at stille baser til rådighed og give overflyvningstilladelser blev værdsat, ligesom tilbud om at bistå militært gjorde det. USA ville senere vende tilbage omkring det nærmere behov for støtte. Trøjborgs vurdering var, at USA havde "en klar forventning om, at NATO-landene i givet fald ville være parat til at give den fornødne støtte." USA havde dog ikke lagt skjul på, at de indledende aktioner ville blive gennemført med deltagelse af et begrænset antal lande. Derudover nævnte forsvarsministeren, at NATO's militære myndigheder havde indledt overvejelser vedrørende mulighederne for at styrke NATO's forsvar mod terrorangreb og mulighederne for evt. at kunne deltage i kommende operationer, såfremt der opstod behov herfor. Ifølge Trøjborg var de indledende militære overve-

252 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM. Bush har senere fortalt, at han var bekendt med, at nogle allierede roste ham for indledende at udvise tilbageholdenhed, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 145. De reelle årsager til, at operationen ikke blev indledt tidligere, skyldtes manglende aftaler i nærområdet, samt at det amerikanske forsvar endnu ikke var parat, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 62-63, 77-80, 98, 110, 115-118, 124, 129, 134, 144-159, 172-191; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 331-337.

jelser helt naturlige i lyset af situationen.²⁵³ Trøjborg refererede antageligt til NATO's Precautionary System, som generalsekretæren havde bestilt en analyse af den 17. september.

Artikel 5 i praksis

På et ekstraordinært rådsmøde den 2. oktober fremlagde USA beviser for, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse, hvormed artikel 5 i Washington-traktaten formelt blev aktiveret. Hermed blev der påbegyndt en ny fase i NATO, som drejede sig om operationaliseringen af artikel 5. På baggrund heraf formulerede USA den 3. oktober en anmodning om en række tiltag, som de NATO-allierede kunne iværksætte i overensstemmelse med artikel 5. I lyset af at det fra amerikansk side var gjort klart, at de første militære aktioner ville blive gennemført af USA alene med assistance fra nogle få allierede, blev anmodningen en kærkommen lejlighed for NATO-landene til at udvise konkret militær og ikke kun retorisk støtte til USA i kampen mod terrorisme.

Bevisfremlæggelse

Det ekstraordinære rådsmøde i NATO den 2. oktober 2001 begyndte med, at Coordinator for Counterterrorism i det amerikanske State Department, Francis X. Taylor, fremlagde resultaterne af de undersøgelser, USA havde foretaget af baggrunden for terrorangrebet den 11. september. Ifølge Taylor pegede informationerne tydeligt mod al-Qaeda-netværket og Osama bin Laden, som kunne operere på grundlag af den beskyttelse, som Taleban-styret tilbød. Det globale terroristnetværk var bredt baseret og bestod af et netværk af celler, hvor nogle celler støttede hinanden, og andre blev støttet af stater. Der herskede ifølge Taylor derfor stor usikkerhed om, hvem der ellers kunne være involveret i angrebet. Ingen beviser

253 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

pegede dog i retning af involvering af amerikanske terrorister.²⁵⁴ Det er senere blevet beskrevet, at nogle af de allierede ambassadører i Rådet ikke fandt, at Taylors briefing indeholdt tilstrækkelig dokumentation. Imidlertid ville det dog, som Ib Faurby har påpeget, være umådeligt skadeligt for alliancen og forholdet til USA, hvis den amerikanske dokumentation blev afvist og artikel 5 ikke endeligt aktiveret. Særligt for generalsekretær George Robertson var det ønskværdigt at kunne orientere offentligheden om udviklingen på et pressemøde efter rådsmødet.²⁵⁵ Efter mødet meddelte generalsekretæren: "The facts are clear and compelling"; det var nu blevet fastslået, at terrorangrebet var af udenlandsk oprindelse, hvorfor det skulle betragtes som en handling omfattet af artikel 5. Derudover gentog Robertson, at USA kunne regne med fuld støtte fra sine 18 NATO-allierede i kampen mod terrorisme.²⁵⁶

Samme dag gav den amerikanske forsvarsrådgiver i Danmark ligeledes en briefing om al-Qaedas rolle i forbindelse med terrorangrebet.²⁵⁷ Ifølge et notat udarbejdet af Statsministeriet stod det "med andre ord nu klart, at vi befinder os i en artikel 5-situation, hvor Danmark vil være forpligtet til at bistå USA", men også at omfanget og karakteren var et nationalt anliggende, som skulle godkendes af Folketinget.²⁵⁸ En notits udarbejdet i Forsvarsministeriet dagen efter fastslog ligeledes, at der ikke var nogen automatik forbundet med artikel 5, og at erklæringen ikke ændrede på, at der

254 Indberetning, DANATO til UM nr. 2865, "Bekæmpelse af terrorisme: US-briefing ved ambassadør Francis X. Taylor, Coordinator for Counterterrorism, State Departement". Mødet i Rådet dags dato, 2. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

255 Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 26-27.

256 NATO 2001, "Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson", 2. oktober 2001.

257 "Mundtlig briefing af herværende amerikanske forsvarsrådgiver [...], den 2 OKT 2001", 2. oktober 2001, dok.nr. 801, j.nr.99-2755-3, FMN. Om indholdet i briefing se U.S. Department of State 2001, "September 11: Working Together to Fight the Plague of Global Terrorism and the Case Against Al-Qa'ida", 2. oktober 2001. Tilsvarende orienteringer blev givet af amerikanske repræsentanter i en række andre hovedstæder. Se Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 26.

258 Notat, STM, "Beviser mod Osama bin Laden fremlagt i NATO", 2. oktober 2001, dok.nr. 71, j.nr.54201-7, STM.

skulle indhentes samtykke fra Folketinget, hvis Danmark skulle anvende militære magtmidler mod en fremmed stat.²⁵⁹

På det føromtalte møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. oktober orienterede udenrigsministeren om de oplysninger, der knyttede bin Laden og al-Qaeda-netværket sammen med terrorangrebet, som USA havde fremlagt i NATO-Rådet og bilateralt over for den danske regering. Ifølge Mogens Lykketoft var der en tæt forbindelse mellem bin Laden og Taleban-styret, hvilket havde været kraftigt medvirkende til, at angrebet kunne gennemføres. Alle NATO-landene havde accepteret den amerikanske fremlæggelse, som udenrigsministeren beskrev som "klar og overbevisende", hvormed det også var accepteret, at angrebet var omfattet af artikel 5 i Washington-traktaten. Udenrigsministeren understregede dog, at dette ikke nødvendigvis betød, at NATO ville få en formel rolle i et evt. militært svar. I Nævnets drøftelser spurgte Det Radikale Venstres Elisabeth Arnold ind til, om der var overvejelser om at offentliggøre beviser, da det i hendes optik ville være væsentligt for den offentlige opbakning, at de var valide og gode. SF's Villy Søvndal var på linje med Arnold angående en offentliggørelse af beviserne. Søvndal ville gerne vide, hvad de "klare og uafviselige beviser" var, og fandt det ubehageligt at skulle træffe beslutninger på det foreliggende grundlag. Ifølge udenrigsministeren måtte det være USA's skøn, om beviserne evt. skulle offentliggøres. Lykketoft understregede, at regeringen fandt beviserne overbevisende og uden for enhver tvivl. I modsætning til Arnold og Søvndal mente Enhedslistens Søren Søndergaard, at det var op til regeringen selv at afgøre, om beviserne skulle offentliggøres.²⁶⁰

Som tidligere fremført havde der i den amerikanske regering været overvejelser om at offentliggøre en hvidbog om bin Laden og al-Qaedas involvering i terrorangrebet den 11. september. De amerikanske tanker om offentliggørelse af en hvidbog blev imidlertid indstillet i begyndelsen af oktober af to årsager. For det første fordi

259 Notits, 5. kt., FMN, "FN resolution 1373 samt til artikel 5", 3. oktober 2001, dok.nr. 668, j.nr.99-2755-3, FMN.

260 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

den britiske premierminister Tony Blair den 4. oktober præsenterede en rapport, der konkluderede, at bin Laden og al-Qaeda stod bag terrorangrebet. For det andet fordi det pakistanske udenrigsministerium meddelte, at USA havde leveret tilstrækkeligt bevismateriale. I amerikansk optik forsvandt behovet dermed for en hvidbog.²⁶¹

Operationalisering af artikel 5

Samme dag som nævnsmødet, den 3. oktober, præsenterede den amerikanske NATO-ambassadør R. Nicholas Burns NATO-Rådet for en anmodning om en række individuelle og kollektive tiltag, som alliancen kunne iværksætte i overensstemmelse med artikel 5.²⁶² Ifølge Burns anmodede USA kun om det, der var behov for, og som NATO var i stand til at levere. Der var således ikke lagt op til, at der kunne vælges til og fra. Konkret bestod den amerikanske anmodning af otte tiltag:

- Øget udveksling af efterretningsoplysninger;
- bistand til allierede og lande, der måtte være udsat for en øget trussel som følge af deres støtte til kampen mod terrorisme;
- øget sikkerhed omkring USA's og NATO's faciliteter;
- afløsning af allierede, der måtte trække aktiver ud af NATO-opgaver, for at indgå i opgaver i kampen mod terrorisme;
- stående overflyvningstilladelse for amerikanske militærfly;
- stående adgang til havne og lufthavne, herunder muligheder for optankning;

261 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 196. For den britiske rapport se Government of the United Kingdom 2001, "Responsibility for the terrorist atrocities in the United States, 11 September 2001", 4. oktober 2001. Baggrunden for den britiske rapport var, at Tony Blair fandt, at offentligheden fortjente at få kendskab til fakta. Se Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 59. Inden offentliggørelsen fik amerikanske efterretningstjenester dog fjernet passager i rapporten da de fandt, at der blev givet for mange informationer. Se Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 64.

262 Indberetning, DANATO til UM nr. 2871, "Terrorhandlingerne i USA: Amerikansk anmodning om individuelle og fælles NATO tiltag i overensstemmelse med art. 5", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

- deployering af NATO's stående flådestyrker til det østlige Middelhav;
- mulighed for efter behov at kunne trække på NATO's AWACS-fly.²⁶³

Fra NATO-landene var der imødekommenhed over for de amerikanske forslag, der blev karakteriseret som "balancerede, praktiske og effektive tiltag i kampen mod terrorisme og som udtryk for solidaritet" og som vigtige elementer i at give substans til artikel 5. Den danske repræsentation understregede på mødet, at det var vigtigt, at NATO-initiativerne både gav mening indadtil og udadtil, hvilket de amerikanske forslag syntes at gøre. NATO-landene var enige om vigtigheden af at handle hurtigt for at udvise solidaritet, men også for at undgå spekulationer om manglende handledygtighed. Derudover var der bred opbakning til en britisk påpegning af, at det var vigtigt at skelne mellem de initiativer, der blev taget bilateralt og de, der blev taget i NATO.²⁶⁴

Udover at overveje de amerikanske anmodninger anbefalede NATO's generalsekretær ligeledes Rådet at iværksætte tiltag i henhold til NATO's Precautionary System – NATO's katalog over mulige NATO-tiltag i krisesituationer.²⁶⁵ Ideen om at trække på NATO's Precautionary System var som tidligere omtalt blevet nævnt som en mulighed på NATO-mødet den 14. september, hvorefter NATO's generalsekretær havde bestilt en analyse af det.²⁶⁶ Da den danske NATO-repræsentation efterfølgende hjemsendte den omtalte analyse, var det med en bemærkning om, at kataloget tydeligvis var "udviklet med henblik på en mere traditionel konflikt/krisesituation" – med andre ord ikke den situation, som alliancen nu stod i

263 Indberetning, DANATO til UM nr. 2876, "Bekæmpelse af terrorisme: NATO's bidrag. Rådsmøde den 3. oktober 2001", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

264 Indberetning, DANATO til UM nr. 2876, "Bekæmpelse af terrorisme: NATO's bidrag. Rådsmøde den 3. oktober 2001", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

265 Indberetning, DANATO til UM nr. 2876, "Bekæmpelse af terrorisme: NATO's bidrag. Rådsmøde den 3. oktober 2001", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

266 Indberetning, DANATO til UM nr. 2692, "Eventuelt militært svar på terrorhandlingerne i USA", 14. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 2707, "Rådskrosten den 17. september 2001: Terrorhandlingerne i USA", 17. september 2001, pk. 2, j.nr.5.T.104, UM.

efter terrorangrebet.²⁶⁷ I forlængelse af drøftelserne i NATO-Rådet den 3. oktober blev der lagt op til iværksættelse af syv beredskabsforanstaltninger fra NATO's Precautionary System, som NATO's Militærkomité havde anbefalet.²⁶⁸ Foranstaltningerne omfattede bl.a. efterretningsjenesterne, gennemgang af planer samt øget beskyttelse og klargøring af installationer, styrker, beslutningsorganer og civilforsvaret. Da de blev iværksat den 5. oktober, havde Danmark allerede helt eller delvist implementeret de syv militære og civile foranstaltninger på baggrund af de nationale beredskabsforanstaltninger, der var indført som følge af den nationale trusselvurdering.²⁶⁹

Hvad angår den amerikanske anmodning om otte tiltag havde en del af elementerne tidligere været drøftet i NATO-Rådet. Eksempelvis havde den amerikanske NATO-ambassadør allerede 11. september opfordret alliancelandene til at træffe de fornødne foranstaltninger til beskyttelse af udstationeret amerikansk personel, mens forslagene om at formalisere udvekslingen af efterretninger og synlig anvendelse af de stående flådestyrker var blevet tilføjet på NATO-mødet den 14. september.²⁷⁰ Den 17. september havde USA forespurgt om assistance og adgang til dansk luftrum, overflyvningsgodkendelser, landingstilladelser og lufttrafikkontrol.²⁷¹ På det særlige rådsmøde den 20. september havde den amerikanske viceudenrigsminister bl.a. nævnt overflyvnings- og baserettigheder.²⁷² Endelig havde generalsekretæren på forsvarsministermødet den 26. september tilføjet muligheden for at bidrage med NATO's

267 Indberetning, DANATO til UM nr. 2710, "Terrorhandlingerne i USA: Analyse af mulige NATO-tiltag i krisesituationer", 18. september 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

268 Indberetning, DANATO til UM nr. 2879, "Civil beredskabsplanlægning: Ekstraordinært møde i SCEPC den 3. oktober 2001 vedrørende NATO Precautionary System", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

269 Notits, FMN, "NATO's operationer på baggrund af artikel 5 erklæringen", udateret, dok. nr. 206, j.nr.99-0132-14, FMN.

270 Indberetning, DANATO til UM nr. 2637, "Uformelt rådsmøde om terrorhandlingerne i USA", 11. september 2001, pk. 1, j.nr.105.T.104, UM; indberetning, DANATO til UM nr. 2692, "Eventuelt militært svar på terrorhandlingerne i USA", 14. september 2001, pk. 7, j.nr.AD.SAG.105.B.13.a, UM.

271 Notits, FMN, "Møde mellem AC3 og [...], Pol/Mil medarbejder ved den amerikanske ambassade", 17. september 2001, dok.nr. 12, j.nr.5405-16, STM.

272 Indberetning, DANATO til UM nr. 2755, "Terrorhandlingerne i USA: Briefing ved US Deputy Secretary of State Armitage", 20. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM.

AWACS-fly – et luftbåret radar-, kontrol- og varslingssystem bestående af 17 fly opereret med personel fra 12 NATO-lande.²⁷³ Som før omtalt var benyttelse af AWACS-flyene blevet præsenteret som en mulighed af den danske forsvarschef på mødet på Kastellet den 18. september. I tillæg hertil havde forsvarschefen nævnt afløsning af amerikanske styrker som en mulighed.²⁷⁴ Elementerne i den amerikanske anmodning var således i vid udstrækning en formalisering af initiativer, der tidligere havde været bragt op på møderne i NATO-Rådet.

På baggrund af den amerikanske anmodning anmodede Udenrigsministeriet samme dag Forsvarsministeriet om omgående at vurdere konsekvenserne af de militære elementer i anmodningen. Da der fra NATO-Rådets side var lagt op til, at de otte tiltag skulle godkendes den følgende dag, vurderede N.2, at Det Udenrigspolitiske Nævn skulle orienteres samme dag, den 3. oktober. Dette gjaldt ikke mindst, fordi udenrigsministeren på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 21. september havde stillet i udsigt, at Nævnet ville blive orienteret, hvis det blev aktuelt at trække på NATO's AWACS-fly.²⁷⁵

Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet udarbejdede herpå et fælles notat med en vurdering af, hvad de otte tiltag i den amerikanske anmodning betød for Danmark. Ifølge notatet var der i forvejen et tæt internationalt samarbejde på det efterretningsmæssige område, og Danmark havde endvidere signaleret vilje til at bidrage til at styrke samarbejdet. Det bilaterale dansk-amerikanske efterretningssamarbejde var allerede blevet intensiveret efter terrorangrebet. Angående bistand til allierede og lande, der måtte være udsat for en øget trussel som følge af deres støtte til kampen mod terrorisme, kunne bistanden både være økonomisk og militær, og det var især Pakistan og landene i Centralasien, som USA

273 Indberetning, DANATO til UM nr. 2824, "Uformelt forsvarsministtermøde den 26. september: Implikationerne af terrorhandlingerne i USA den 11. september", 26. september 2001, pk. 5, j.nr.5.T.104, UM; Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 114; Dennis 2008, NATO AWACS: Alliance Keystone for Out-of-Area Operations, s. 22-23.

274 Notat, FKO, "US militærstrategiske muligheder for "War on Terrorism"", 18. september 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

275 Notits, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Terrorangrebet på USA: Amerikansk anmodning om tiltag på basis af artikel 5", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

havde i fokus. Ifølge notatet havde Danmark i 2001 bidraget til afhjælpning af flygtningeproblemerne i og omkring Afghanistan, og der var herudover overvejelser om et yderligere bidrag til samme formål. På det militære område var der ikke fremsat nogen konkret anmodning om dansk militær bistand. Forøgelse af sikkerheden omkring USA's og NATO's faciliteter i Danmark indgik i de beredskabsforanstaltninger, der løbende blev justeret med udgangspunkt i trusselssituationen. Hvad angår afløsning af allierede, der måtte trække aktiver ud af NATO-opgaver for at indgå i opgaver i kampen mod terrorisme, var det ifølge de to ministeriers notat den amerikanske forventning, at det kunne blive nødvendigt midlertidigt at overføre styrker på Balkan til andre lokaliteter. Regeringen havde tidligere på dagen fremlagt et forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM).²⁷⁶ Det fremgik heraf, at en sådan indsats kunne medvirke til at frigøre britiske og amerikanske soldater, og at en deployering af danske F-16 fly til Italien kunne frigøre amerikanske og evt. andre landes fly, som på dette tidspunkt var indsat i operationen.²⁷⁷

Angående stående overflyvningstilladelse for amerikanske militærfly ville der evt. være tale om, at USA's generelle tilladelse til at overflyve dansk territorium blev udvidet til også at omfatte farligt gods, som f.eks. ammunition. Ved overflyvning med farligt gods var den gældende procedure, at der forudgående skulle indhentes tilladelse fra danske myndigheder.²⁷⁸ Af Forsvarsministeriets notits fremgår, at spørgsmålet overordnet havde været behandlet i Det Udenrigspolitiske Nævn. Parallelt med den amerikanske anmodning til NATO havde Forsvarsministeriet modtaget en konkret henvendelse fra USA om muligheden for at lette procedurerne for overflyvning af og landing på dansk område med farligt gods. Fra

276 Republiken Makedonien er i FN optaget under navnet The Former Yugoslav Republic of Macedonia, forkortet FYROM. Da kontroversen om landets navn stadig pågår, er betegnelsen "Makedonien" anvendt i denne fremstilling som en neutral betegnelse.

277 Notat, N.2, UM, til statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, "Terrorangrebet på USA: Amerikansk anmodning om tiltag på basis af artikel 5 i Washington-Traktaten", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

278 Notat, N.2, UM, til statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, "Terrorangrebet på USA: Amerikansk anmodning om tiltag på basis af artikel 5 i Washington-Traktaten", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

regeringens side var denne anmodning imødekommet, og Flyvertaktisk Kommando havde i den særlige situation fået delegeret kompetencen til at give denne tilladelse. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet ville blive holdt underrettet. Derudover overvejede regeringen muligheden for at udvide USA's generelle overflyvnings- og landingstilladelse for 2001 til også at omfatte Færøerne.²⁷⁹ Angående stående adgang til havne og lufthavne, herunder med mulighed for optankning, var ministeriernes vurdering, at der primært ville blive tale om at stille faciliteter på danske flyvestationer til rådighed, herunder midlertidig stationering af jordpersonel. Omkring deployering af NATO's stående flådestyrker til det østlige Middelhav blev de stående flådestyrker i henholdsvis Middelhavs- og Atlanterhavsområdet vurderet som værende de bedst egnede styrker. Danmark var ikke bidragsyder til Middelhavsflåden og bidrog heller ikke på tidspunktet til Atlanterhavsflåden, men kunne bidrage med en korvet. Hvis USA fandt behov for at trække på NATO's AWACS-fly, ville en deployering kunne omfatte dansk militært personel på ca. 30 personer.²⁸⁰

På den baggrund indstillede Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, at Danmark ikke skulle bryde tavshedsproceduren i NATO-Rådet, og at de fornødne skridt blev taget til at imødekomme elementerne i den amerikanske anmodning, hvor det måtte være muligt.²⁸¹ Samtidig var der i Forsvarskommandoen en forventning

279 Notits, 1. kt., FMN, "Anmodning fra USA til NATO om støtte", 3. oktober 2001, dok.nr. 55, j.nr.99-0132-10, FMN. Fra Færøernes landsstyre var der ingen bemærkninger til at udvide tilladelsen til også at omfatte Færøerne. Se telefax, UM til STM, FMN, m.fl., "Amerikansk overflyvningstilladelse af dansk luftrum", 5. oktober 2001, dok.nr. 4, j.nr.4064-2, STM. I Grønland havde USA allerede sådanne rettigheder med udgangspunkt i den dansk-amerikanske aftale af 1951 om forsvaret af Grønland, se Dansk Udenrigspolitisk Institut 1997, *Grønland under den kolde krig*, s. 161. Om gennemførelsen og rækkevidden af overflyvnings- og landingstilladelsen, se Den Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne 2008, *Redegørelse vedrørende hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne*, s. 23-27; Heiberg 2012, *Et er jura at forstå, et andet land at føre*, s. 38-39. For det amerikanske underrigsministeriums fortolkning af overflyvningstilladelsen, se U.S. Department of State 2008, 16. september 2008.

280 Notat, N.2, UM, til statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, "Terrorangrebet på USA: Amerikansk anmodning om tiltag på basis af artikel 5 i Washington-Traktaten", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

281 Notat, N.2, UM, til statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren, "Terrorangrebet på USA: Amerikansk anmodning om tiltag på basis af artikel 5 i Washington-Traktaten", 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

om, at Forsvaret med kort frist ville blive anmodet om at vurdere en række tiltag til støtte for USA. Forsvarskommandoen udsendte derfor et varsel herom og anførte, at den status, der var udarbejdet den 18. september "for Forsvarets reaktionsstyrker samt yderligere styrker, der vurderes særligt egnede til indsættelse i den aktuelle situation", ville være udgangspunktet herfor.²⁸²

Det Udenrigspolitiske Nævn blev hasteindkaldt til et møde om aftenen den 3. oktober, hvor udenrigsministeren fremlagde betydningen af den amerikanske anmodning for Danmark og erklærede, at regeringen var indstillet på at imødekomme den. Konkret skulle Det Udenrigspolitiske Nævn derfor tage stilling til, at NATO's AWACS-fly – inklusiv dansk personel – blev stillet til rådighed for USA. Det Konservative Folkeparti, Venstre, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Dansk Folkeparti meddelte alle deres opbakning, mens det ikke fremgår tydeligt af Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet, hvordan Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten forholdt sig til spørgsmålet. Udenrigsministeren oplyste desuden, at det ville kræve en folketingsbeslutning, hvis det senere blev aktuelt at sende nye danske styrker til Balkan, og hvis en korvet skulle sendes til det østlige Middelhav.²⁸³

De otte tiltag i den amerikanske anmodning blev vedtaget på et møde i NATO-Rådet den 4. oktober og blev efterfølgende præsenteret for offentligheden af NATO's generalsekretær på en pressekonference.²⁸⁴ Under en bilateral samtale med den danske NATO-ambassadør efter mødet i NATO-Rådet den 3. oktober udtalte den amerikanske NATO-ambassadør, at Frankrig forsøgte at ændre de otte amerikanske forslag til en række bilaterale arrangementer, hvilket "i amerikansk optik fuldstændig [ville] udvande

282 Varsel, FKO, "CONOPS 11: Varsel om evt. anmodning om dansk militær støtte til US", 3. oktober 2001, dok.nr. 514, j.nr.99-2755-3, FMN.

283 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 21.00", 3. oktober 2001 kl. 21.00, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

284 NATO 2001, "Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision on Implementation Of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States", 4. oktober 2001.

det signal om alliance solidaritet, som USA ønskede sendt.”²⁸⁵ Den franske manøvre lykkedes dog ikke, og den amerikanske anmodning blev vedtaget med sproglige justeringer, men uden substantielle ændringer.²⁸⁶

Vedtagelsen af de otte tiltag resulterede efterfølgende i to artikel 5-operationer, som Danmark begge bidrog til: Operation Eagle Assist, hvor NATO’s AWACS-fly blev deployeret til USA til støtte for USA’s hjemlige antiterrorismebehov, så amerikanske fly kunne frigøres til andre opgaver; og Operation Active Endeavour, hvor NATO’s stående flådestyrker blev deployeret til det østlige Middelhav. I de danske beslutninger og i NATO’s behandling blev der lagt vægt på solidaritet med USA.

Da beslutningen om Eagle Assist blev vedtaget i NATO-Rådet den 8. oktober – foranlediget af, at USA havde påbegyndt den militære operation i Afghanistan – påpegede den amerikanske NATO-ambassadør, at beslutningen om at deployere AWACS-flyene ”ville være et velkommet signal til den amerikanske befolkning om NATO’s solidaritet og støtte”.²⁸⁷ Samme dag orienterede udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn. Ifølge Lykketoft skulle NATO’s fly afløse amerikanske fly, der skulle anvendes til andre formål, herunder bl.a. operationen i Afghanistan. I forlængelse heraf oplyste udenrigsministeren, at der sammen med de fem fly fulgte besætninger, hvori der indgik dansk personel.²⁸⁸

Et andet af de otte tiltag, der resulterede i en artikel 5-operation, var muligheden for at deployere NATO’s stående flådestyrker til det østlige Middelhav. I forbindelse med at NATO traf beslutning herom, udtalte NATO’s øverstbefalende for de allierede styrker i Europa, general Joseph Ralston, at deployeringen af NATO’s

285 Indberetning, DANATO til UM nr. 2876, ”Bekæmpelse af terrorisme: NATO’s bidrag. Rådsmøde den 3. oktober 2001”, 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

286 Indberetning, DANATO til UM nr. 2882, ”Bekæmpelse af terrorisme: Revideret udkast til beslutninger vedr. NATO tiltag i kampen mod terrorisme”, 3. oktober 2001, pk. 1, j.nr. AD.SAG.105.I.78, UM.

287 Indberetning, DANATO til UM nr. 2927, ”Bekæmpelse af terrorisme: Ekstraordinært rådsmøde dags dato”, 8. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

288 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30”, 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

AWACS-fly og Den Stående Middelhavsflåde understregede NATO-landenes urokkelige engagement i kampen mod terrorisme. Samtidig fremhævede generalen AWACS-beslutningens historiske karakter ved at være den første deployering af aktiver til USA i NATO's historie.²⁸⁹

I forbindelse med en forestående rotation mellem NATO's Middelhavsflåde og Atlanterhavsflåde modtog Danmark den 11. oktober en anmodning om at bidrage til operationen med en korvet.²⁹⁰ Af statsministerens talepunkter til behandlingen af spørgsmålet på et møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg fremgår, at regeringen så udsendelsen som en anledning til at "demonstrere vor opbakning til USA i kampen imod den internationale terrorisme", og at der var "tale om direkte bistand nær konfliktområdet under Washington-traktatens artikel 5, som ønsket af USA."²⁹¹ Samme dag meddelte Lykketoft Det Udenrigspolitiske Nævn, at regeringen ville fremsætte et beslutningsforslag i Folketinget om at stille en korvet til rådighed for NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet. Ifølge Lykketoft fandt regeringen, at et dansk bidrag hertil "lå i naturlig forlængelse af den hidtidige klare danske profil på dette område", og at det endvidere ville "være et signal om, at Danmark vedkendte sig forpligtelserne i Washington-traktatens artikel 5 og på solidarisk vis var indstillet på at omsætte disse forpligtelser til praktiske tiltag." I forlængelse af udenrigsministerens indlæg udtalte Poul Nyrup Rasmussen, at der var tale om en klar opfølgning på terrorangrebet, og det var derfor "vigtigt, at man i Danmark viste, at der var en sammenhæng mellem politiske holdninger og praktiske handlinger." Fra Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Centrum-Demokraterne var der støtte til regeringens forslag, mens Socialistisk Folkeparti "efterspurgte den dybere mening i sagen". Enhedslisten fandt, at

289 NATO 2001, "SACEUR Statement to the Media", 9. oktober 2001.

290 Notits, N.2, UM, til udenrigsministeren, "NATO's militære bidrag til støtteoperationer mod terrorisme", 11. oktober 2001, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM; telefax, FKO til FMN, "Signal fra SACLANT vedr. operation "Focused Anchor", 12. oktober 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-0132-15, FMN.

291 Talepunkt, STM, "Møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 18. oktober 2001: Dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i det østlige Middelhav", 17. oktober 2001, dok.nr. 114, j.nr.5185-8, STM.

der på grundlag af mandatet blev gået længere, end hvad partiet ville være med til.²⁹²

I Folketingets behandling var der bred opbakning til beslutningsforslaget. Det skete bl.a. med udgangspunkt i artikel 5, men også fordi det var et yderligere aktivt dansk bidrag til kampen mod terrorisme, hvor Danmark bistod og aflastede USA. I behandlingen stod Enhedslisten alene med sin modstand mod forslaget, der efter andenbehandlingen den 25. oktober blev vedtaget med 101 stemmer mod Enhedslistens 5.²⁹³

Sideløbende med beslutningen om at sende AWACS-fly til USA var der i NATO og Danmark også fokus på Makedonien. På dette tidspunkt udspillede der sig en konflikt i Makedonien mellem regeringen og albanske oprørsgrupper, hvilket foranledigede, at den makedonske præsident i sommeren 2001 anmodede om NATO's støtte til afvæbning af oprørerne. I første omgang var det danske standpunkt, at regeringen støttede NATO, men at det kunne "blive vanskeligt at stille med et dansk bidrag af den nødvendige størrelse, fordi Danmark stort set havde alle kapaciteter ude i øjeblikket."²⁹⁴ I løbet af sommeren skiftede regeringen imidlertid holdning til et dansk bidrag, da det mod forventning viste sig, at der var et udækket styrkebehov, og at Danmark, Island og Luxembourg var de eneste NATO-lande, der ikke bidrog til operationen.²⁹⁵ Ifølge et notat udarbejdet af Statsministeriet var det i den situation vigtigt at få placeret Danmark i det "rigtige selskab".²⁹⁶ Det blev imidlertid ikke aktuelt med et dansk bidrag, men hvis der alligevel var et dansk

292 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn torsdag den 18. oktober 2001 kl. 12.00", 18. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

293 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 65: Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 23. oktober 2001; Folketinget 2001, "2. (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 65: Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 25. oktober 2001.

294 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 19. juni 2001 kl. 9.30", 19. juni 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

295 Notits, 1. kt., FMN, "Situationen i Makedonien, indsættelse af en NATO styrke", 20. juni 2001, dok.nr. 1708, j.nr.99-162-10, FMN; notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "Evt. dansk bidrag til NATO-styrke i Makedonien", 22. august 2001, pk. 60, j.nr.119.K.65, UM.

296 Notat, STM, "Evt. dansk bidrag til NATO' styrke i Makedonien", 22. august 2001, dok.nr. 108, j.nr.5185-8, STM.

ønske om at bidrage til styrken, foreslog N.2-kontoret i Udenrigsministeriet, at Danmark tilbød at afløse eller alternativt forberedte sig på at indsætte styrker, såfremt operationen blev forlænget.²⁹⁷

I NATO-Rådet blev der den 24. september truffet beslutning om en opfølgende tilstedeværelse i Makedonien efter udløbet af våbenindsamlingsindsatsen den 26. september.²⁹⁸ Ifølge et notat af Statsministeriet havde udenrigsministeren og forsvarsministeren drøftet sagen, da en forlængelse var blevet aktuel og fundet, "at et dansk bidrag er indiceret, også i lyset af terrorangrebene (aflastning af USA)."²⁹⁹ Efter den 11. september blev indsatsen i Makedonien således set i et nyt lys. Operationen havde ikke forbindelse til de otte tiltag og blev ikke adresseret i relation hertil i NATO-Rådet. Men i Danmark blev et dansk bidrag i den sidste del af regeringens beslutningsproces adresseret som et indirekte bidrag til USA.

På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 3. oktober orienterede udenrigsministeren om, at rammerne for operationen nu var blevet fastlagt, og at regeringen fandt, at Danmark burde stille et militært bidrag til rådighed for indsatsen. Ifølge Lykketoft ville bidraget være et klart signal om fortsat støtte til fredsbestræbelserne i Makedonien, mens det samtidig ville "være en solidarisk aflastning af andre NATO-allierede, navnlig USA, i lyset af terrorhandlerne".³⁰⁰ Af en notits fra N.2 til udenrigsministeren fremgår det, at over 1.800 britiske tropper og seks amerikanske officerer havde deltaget i operationen i Makedonien.³⁰¹ Det var med andre ord disse styrker, det danske bidrag kunne medvirke til at frigøre. Som det fremgår ovenfor, var der dansk velvillighed over for at deltage i indsatsen forud for terrorangrebet, så dette argument blev først senere kædet sammen med det danske bidrag. I Folketingets

297 Notits, N.2, UM, til Udenrigsministeriets direktør, "Spejderenhed til NATO-styrke i Makedonien", 23. august 2001, pk. 60, j.nr.119.K.65, UM.

298 Notits, UM og FMN, "Evt. dansk bidrag til opfølgende NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 25. september 2001, pk. 61, j.nr.119.K.64, UM.

299 Notat, STM, "Evt. dansk bidrag til ny NATO-operation i Makedonien ("Amber Fox"). Møde i UPN d.d.", 24. september 2001, dok.nr. 112, j.nr.5185-8, STM.

300 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 08.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

301 Notits, N.2, UM til udenrigsministeren, "Spørgsmål/svar-papir", 3. oktober 2001, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM.

behandling af beslutningsforslaget blev netop aflastning af USA centralt for partiernes opbakning til forslaget.³⁰² Efter Folketingets andenbehandling blev forslaget vedtaget enstemmigt.³⁰³

Solidaritet i praksis – en delkonklusion

I løbet af den første måned efter 11. september havde danske myndigheder fulgt USA's reaktioner tæt. Der var enighed blandt iagttagere om, at USA ville reagere skarpt mod angrebet, men endnu var det uafklaret, hvordan USA påtænkte at involvere sine allierede. Samtidig var det uafklaret, hvilken rolle NATO ville komme til at spille. Internt blev regeringstoppen præsenteret for hvilke mulige danske bidrag Forsvaret kunne levere, hvis der skulle komme en anmodning fra USA. Regeringens sondering af de militære muligheder resulterede tilsyneladende ikke i en politisk stillingtagen samtidig med, at der fra USA ikke blev givet signaler om, hvordan NATO og NATO-landene konkret kunne involveres i et militært svar på terrorangrebet.

Den danske SR-regering udtalte såvel offentligt som bag lukkede døre, at Danmark støttede fuldt op om USA. Med udgangspunkt i udtalelserne kunne der ikke være tvivl om, at Danmark ville levere det, der måtte blive efterspurgt. Samtidig fremførte regeringen på flere møder i Det Udenrigspolitiske Nævn, at der skulle deltages med det, Danmark var 'god til' og 'bedst til' uden at præcisere nærmere, hvad regeringen mente hermed. For denne reaktion gjaldt den danske regerings tolkning fra den 11. september om, at den demokratiske verden, og dermed ikke kun USA, var blevet angrebet. Kampen mod international terrorisme var derfor også en dansk kamp. Hertil kom Danmarks forhold til omverdenen. I de første uger efter terrorangrebet var det i vid udstrækning forholdet til USA, som var dominerede. Fra ambassaden i Washington blev det fremført, at USA forventede ubetinget støtte, mens Forsvarsmini-

302 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 5: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 4. oktober 2001.

303 Folketinget 2001, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 5: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 9. oktober 2001.

steriet gjorde regeringen opmærksom på, at USA ville se med stor alvor på allierede, der tøvede med at bidrage. Disse forventninger til den danske reaktion blev videreformidlet til Det Udenrigspolitiske Nævn, hvor regeringen også forklarede, at reaktionen og udsagnene både havde betydning på kort og længere sigt. I denne optik var det i Danmarks interesse at sende et entydigt signal om solidaritet og vilje til konkret opbakning, da det ville fastholde USA's tro på den globale alliance. Alternativet var, at USA gik engang. Regeringen noterede sig med stor tilfredshed, at USA valgte at engagere sig internationalt. Opfattelsen var, at det bl.a. skyldtes de klare tilkendegivelser om opbakning, der var givet, og det var ifølge regeringen derfor i Danmarks interesse at fastholde USA på denne kurs. Derfor var det afgørende at fortsætte med at udvise fuld solidaritet med USA.

I interview med udredningen har Mogens Lykketoft fortalt, at der ikke var nogen diskussion af statsministerens udtalelser, og at der i regeringen var enighed om linjen – om end Lykketoft personligt ville havde udtrykt sig anderledes. Lykketoft var i tvivl om, hvordan den støtte, som Poul Nyrup Rasmussen udtalte i kølvandet på terrorangrebet og i forbindelse med NATO's artikel 5-erklæring, ville blive brugt af den amerikanske regering.³⁰⁴ I Folketingets Udenrigspolitiske Nævn var der bred opbakning til regeringens linje om at støtte USA. Dog var Enhedslisten skeptisk, mens Socialistisk Folkeparti var af den opfattelse, at regeringen skulle være tilbageholdende med at udstede løfter, hvilket på sin vis afspejlede Lykketofts personlige tvivl, som han ikke udtrykte offentligt. Nyrup Rasmussen har senere fortalt, at han fandt det afgørende at være meget klar i mælet: "Du kan ikke sige, som nogle mente, jeg burde have sagt: Vi er med jer... måske ikke hele vejen, for måske

304 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv. Om Lykketofts syn på Nyrup Rasmussens udtalelser, se også Kvist og Skipper 2007, *Udenrigsminister*, s. 350; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 56-57.

opstår der noget, vi ikke kan lide. Nej. Der må en statsminister tage ansvaret på sig.”³⁰⁵

Med den amerikanske bevisfremlæggelse blev artikel 5 formelt aktiveret. Samtidig anmodede USA om otte tiltag, der for NATO blev et vigtigt element i at give substans til artikel 5. I en situation hvor USA ikke ønskede at bruge NATO, var muligheden for at gøre noget konkret kærkommen. De otte tiltag var således en måde, hvorpå NATO og NATO-landene i praksis kunne sætte handling bag opbakningen til kampen mod international terrorisme. I Danmark blev deltagelsen i NATO's artikel 5-operationer, men også indsatsen i Makedonien, fremhævet som eksempler på den danske støtte til kampen mod terrorisme, og der blev lagt vægt på støtten til USA, hvilket var vigtigt, nu hvor det ikke var aktuelt med direkte bidrag til kampen mod terrorisme. For Danmark var solidaritet vigtigt – både med det angrebne USA og med alliancen.

³⁰⁵ Prasz, Line, "11. september med Nyrup: Frygtede general-angreb", *Politiken.dk*, 11. september 2011.

KAPITEL 5

Et dansk bidrag til Operation Enduring Freedom?

I begyndelsen af oktober 2001 var Afghanistan – med den danske NATO-ambassadør Niels Egelunds ord – ”det nu mest omtalte land på jord”.³⁰⁶ Da præsident George W. Bush erklærede krig mod al-Qaeda og Taleban-styret og den 7. oktober 2001 med støtte fra Storbritannien indledte Operation Enduring Freedom mod styret og terrorcellerne i Afghanistan, gav det i Danmark anledning til fornyede overvejelser om, hvilken rolle Danmark skulle spille i kampen mod international terrorisme. Der var nu tale om en konkret krig, som det internationale samfund bakkede op om, og som andre lande – herunder Danmark – kunne engagere sig i. Med iværksættelsen af operationen stod det klart, at USA i første omgang ledte operationen selv med inddragelse af få partnere, og at NATO’s rolle i første omgang ikke blev i form af direkte deltagelse i operationen. Evt. deltagelse i operationen var derfor et anliggende, der skulle drøftes bilateralt med USA.

Dette kapitel undersøger først, hvordan indledningen på krigen mod al-Qaeda og Taleban i Afghanistan påvirkede den danske opbakning til USA, og hvad iværksættelsen af operationen medførte af fornyede overvejelser og udmeldinger om dansk deltagelse. Dernæst vil kapitlet belyse såvel interne overvejelser i regeringen som drøftelser med resten af Folketinget frem til slutningen af oktober, hvor Danmark modtog en invitation til at være repræsenteret ved det amerikanske forsvars Central Command, som var det opera-

³⁰⁶ Depeche, DANATO til UM nr. II, ”Alliance og terror angreb”, 10. oktober 2001, pk. 1, j.nr 105.I.78, UM.

tive hovedkvarter for Operation Enduring Freedom. Kapitlet vil således besvare, hvor langt SR-regeringen var med forberedelserne til en dansk deltagelse i operationen i Afghanistan, da der blev udskrevet valg til Folketinget den 31. oktober, og hvilke signaler der fra dansk side var sendt til amerikanerne.

Operation Enduring Freedom: En anden form for krig

Da USA med støtte fra Storbritannien den 7. oktober indledte Operation Enduring Freedom mod Taleban-styret og terrorcellerne i Afghanistan, var det resultatet af militære forberedelser sat i gang kort efter den 11. september. Den 14. september vedtog Senatet og Repræsentanternes Hus en fælles resolution, som præsident Bush underskrev den 18. september. Kongressens resolution gav præsidenten bemyndigelse til at anvende al nødvendig og passende magt mod de lande, organisationer eller personer, som havde planlagt, godkendt, udført eller støttet terrorangrebet for at forhindre fremtidige terrorhandlinger mod USA.³⁰⁷ De militære planer for angrebet på Afghanistan blev godkendt af præsident Bush på møder med general Tommy Franks fra Central Command og andre rådgivere den 21. september og den 2. oktober. Planen for 'Enduring Freedom' – 'varig frihed', som operationen blev døbt – var inddelt i fire faser. I operationens første fase skulle USA og dets allierede flytte styrker til regionen og indgå aftaler med Afghanistans nabolande om at kunne operere herfra. I den næste fase indledtes kamphandlingerne med luftangreb mod centrale punkter for al-Qaeda og Taleban. I denne fase skulle der indsættes CIA-agenter og specialstyrkesoldater hos de oppositionsgrupper, der kæmpede mod Taleban i Afghanistan. Planens tredje fase bestod af en række operationer, hvor alle amerikanske magtmidler blev sat ind, bl.a. landtropper, for at eliminere Taleban og al-Qaeda. Herefter ville operationen overgå til en afsluttende fase med

307 U.S. Congress 2001, "Authorization for Use of Military Force", 18. september 2001. Resolutionsteksten var dog ikke så vidtrækkende, som Bush havde bedt om, se Smith 2016, *Bush*, s. 241-242.

sikkerheds- og stabilitetsoperationer.³⁰⁸ Med Operation Enduring Freedom var der tale om en 'ny form for krig' i den forstand, at operationen ikke krævede en stor deployering af styrker og materiel, men i stedet sigtede mod at udnytte de teknologiske fordele ved at lade specialstyrker guide et massivt luftbombardement til støtte for lokale oprørsgrupper.³⁰⁹ General Franks og forsvarsminister Donald Rumsfeld har siden forklaret, at de blev enige om, at den amerikanske styrke skulle være lille og kendetegnet ved fleksibilitet og hurtige reaktioner. Formålet hermed var at undgå at gentage de fejl, Sovjetunionen havde begået i Afghanistan.³¹⁰

Planens første fase blev indledt de første uger efter terrorangrebet, men visse dele af de diplomatiske forberedelser trak ud, ikke mindst aftalerne med Afghanistans nabolande mod nord, de centralasiatiske republikker.³¹¹ Det første CIA-hold ankom til det nordlige Afghanistan den 26. september. Holdets opgave bestod

308 National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 337-338.

309 Wright et al. 2010, *A Different Kind of War*, s. 317, Perry og Kassing 2015, *Toppling the Taliban*, s. 2. I en radiotale til det amerikanske folk i slutningen af september, havde Bush fortalt om de fremskridt, der blev gjort i krigen mod terrorisme, som han betegnede som "a different kind of war". Se Bush 2001, "Radio Address of the President to the Nation", 29. september 2001.

310 Franks og McConnell 2004, *American Soldier*, s. 271; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 371-378.

311 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 58-63, 77-80, 98, 110, 115-118, 124, 129, 134, 144-159, 172-204; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 331-337; Lambeth 2005, *Air Power Against Terror*, s. 62-69; Wright et al. 2010, *A Different Kind of War*, s. 35-40, 58-60; Bird og Marshall 2011, *Afghanistan*, s. 71-72. Om de diplomatiske bestræbelser i nærområdet, se også U.S. State Department 2001, "Action Plan as of 09/13/2001 7:55:51 AM", 13. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Talking Points", 13. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage's Meeting with Pakistan Intel Chief Mahmud: You're Either With Us or You're Not", 13. september 2001; U.S. Embassy Islamabad 2001, "Musharraf: 'We Are With You in Your Action Plan in Afghanistan'", 13. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Deputy Secretary Armitage's Meeting with General Mahmud: Action and Support Expected of Pakistan in Fight Against Terrorism", 14. september 2001; U.S. Embassy Islamabad 2001, "Musharraf Accepts The Seven Points", 14. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Talking Points for PC", 14. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Gameplan for Polmil Strategy for Pakistan and Afghanistan". 14. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Secretary's 13 September 2001 Conversation with Pakistani President Musharraf", 19. september 2001; U.S. Defense Attaché Office Tashkent 2001, "Draft Report of DefSec Meeting with President Karimov", 5. oktober 2001; Rumsfeld 2001, "My Visits to Saudi Arabia, Oman, Egypt, Uzbekistan and Turkey", 6. oktober 2001; Rumsfeld 2001, "Uzbekistan", 7. oktober 2001; Powell 2001, "Your Meeting with Pakistan President Musharraf", 5. november 2001.

først og fremmest i at koordinere den kommende aktion med Den Nordlige Alliance og bane vejen for specialstyrkernes ankomst.³¹² Mens de diplomatiske og militære forberedelser nærmede sig deres afslutning, blev der på pakistansk foranledning gjort et sidste men resultatløst forsøg på at få Taleban til at samarbejde og acceptere de amerikanske krav.³¹³ Søndag den 7. oktober annoncerede præsident Bush, at den amerikanske tålmodighed med Taleban var brugt op, og at amerikanske og britiske styrker var begyndt at angribe al-Qaedas terroristtræningslejre og Taleban-styrets militære installationer i Afghanistan. Samtidig lod præsidenten forstå, at angrebet ville bane vejen for vedvarende og omfattende operationer mod terroristerne. Fokus var nu rettet mod Afghanistan, men Bush gjorde det klart, at kampen var bredere, og han gentog

312 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 139-144; Schroen 2005, *First In*, s. 78; Crumpton 2005, *Intelligence and War*, s. 164-165.

313 U.S. Embassy Islamabad 2001, "Mahmud Plans 2nd Mission to Afghanistan", 24. september 2001; U.S. Embassy Islamabad 2001, "Mahmud on Failed Kandahar Trip", 29. september 2001.

budskabet om, at kampen mod terrorisme også omfattede andre virkemidler end de militære.³¹⁴

Efter operationens iværksættelse sendte den danske ambassade i Washington en indberetning hjem til Udenrigsministeriet. Denne beskrev, hvordan både den amerikanske præsident og forsvarsminister havde fremhævet, at aktionen var "afmålt", men at der endnu kun var tale om det første synlige skridt i en langvarig kampagne, der ville omfatte "alt hvad den amerikanske nation kan mønstre". Ambassadør Ulrik Federspiel understregede, at der hverken var lagt ressourcemæssige eller politiske begrænsninger på operationen. Kampagnens brede sigte blev ifølge Federspiel bekræftet af, at hverken Bush eller Rumsfeld havde nævnt Osama bin Laden i deres udtalelser. Federspiel indvendte dog, at dette nok også var udtryk for, at det kunne blive svært at fange bin Laden. Derudover meddelte ambassadøren, at det fortsat var ubekræftet, om specialstyrker opererede i Afghanistan, men at dette var antagelsen. Der var ifølge Federspiel ingen umiddelbare tegn på en egentlig indsættelse af landstyrker, men samtidig blev det heller

314 Bush 2001, "Presidential Address to the Nation", 7. oktober 2001. Nogle dage efter aktionens indledning udtalte Bush dog, at muligheden for at udlevere bin Laden og al-Qaedas ledelse fortsat var åben for Taleban. Spørgsmålet om regimeskift i Afghanistan havde løbende været genstand for drøftelser blandt de centrale aktører i den amerikanske administration. Selvom der ikke var megen tiltro til, at Taleban ville efterkomme de amerikanske krav, var det en mulighed, at styret bevarede sin position. Derfor afventede USA Talebans reaktion på den militære aktion. Det var således ikke i sig selv et mål at vælte Taleban-styret, men det blev konsekvensen, da styret ikke efterkom de amerikanske krav, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 63, 81-82, 87, 98, 123-130, 149-150, 154, 174, 191-195, 220, 226, 235-236; Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 23, 274-275; Bush 2010, *Decision Points*, s. 191, 194-197; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 85; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 368, 377, 384. For Bushs udtalelse om, at Taleban fortsat kunne udlevere bin Laden og al-Qaedas ledelse, se Bush 2001, "President Holds Prime Time News Conference", 11. oktober 2001. Om de amerikanske ministeriers tilgang til Taleban-styret, se også U.S. Department of State 2001, "Gameplan for Polmil Strategy for Pakistan and Afghanistan". 14. september 2001; Rumsfeld 2001, "Strategic Thoughts", 30. september 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Campaign Against Terrorism: Strategic Guidance for the US Department of Defense", 2. oktober 2001; Rumsfeld, "Thoughts on the 'Campaign' Against Terrorism", 2. oktober 2001; U.S. Department of State, "Message to Taliban", 7. oktober 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Rumsfeld and Myers Briefing on Enduring Freedom", 7. oktober 2001; Department of Defense 2001, "Why Time is of the Essence in the Afghan Campaign", 12. oktober 2001, U.S. National Security Council 2001, "U.S. Strategy in Afghanistan", 16. oktober 2001. For den britiske premierminister var det tilsyneladende fra begyndelsen et mål at styrte Taleban-styret, se Blair 2010, *A Journey*, s. 355-358.

ikke udelukket. I første omgang var Den Nordlige Alliance blevet opfordret til at foretage en landoffensiv.³¹⁵

Dagen efter, den 8. oktober, sendte ambassadør Federspiel endnu en vurdering af situationen i USA efter iværksættelsen af operationen. Her beskrev Federspiel, at operationen blevet godt modtaget af Kongressen, befolkningen og pressen, og at administrationen havde understreget, at der var tale om "en helt ny form for aktion, også militært." Tidligere havde Bush været fortalende for, at USA indledte militære operationer med brug af overvældende militær magt for at sikre en hurtig sejr. Men i kraft af kampagnens brede sigte om at udrydde terrorisme kunne målet ikke opnås hurtigt, og der kunne endvidere ikke identificeres en klar "exit strategy". Federspiel vurderede på denne baggrund, at en ny militær doktrin var under udvikling i den amerikanske administration.³¹⁶

Som nævnt i kapitel tre blev FN-pagtens ret til selvforsvar koblet sammen med international terrorisme med Sikkerhedsrådets resolution 1368. I de umiddelbare internationale reaktioner var der – med undtagelse af Irak, Sudan og Malaysia, som fordømte angrebet og Iran, som betegnede det som uacceptabelt – ingen anfægtelse af aktionens legitimitet.³¹⁷ Fra den danske FN-mission blev det den 8. oktober oplyst, at der var "fælles fodslag" i Sikkerhedsrådet, og at der derfor relativt hurtigt var opnået enighed om en udtalelse

315 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 860, "Situationen i USA – angrebet på Taliban", 7. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM.

316 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 863, "Situationen i USA – dag 2 i angrebet på Taliban", 8. oktober 2001, pk. 1, j.nr.5.E.142, UM.

317 Notits, N.2, UM, "Status efter angrebet på Afghanistan den 7. oktober", 11. oktober 2001, dok.nr. 43, j.nr.54401-13, STM. Ud fra en traditionel opfattelse kunne angrebet mod al-Qaeda, der var en privat aktør, og mod Taleban-styret, der tillod al-Qaedas virksomhed i Afghanistan, men ikke var involveret i et omfang, der gjorde styret ansvarligt for terrorangrebet, anses som kontroversielt. Se Laursen 2016, Danmarks holdning til magtanvendelse 1990-2015, s. 169.

af formanden, irske Richard Ryan.³¹⁸ I udtalelsen henviste Ryan til, at USA og Storbritannien havde informeret Sikkerhedsrådet om, at handlingerne var foretaget i overensstemmelse med retten til individuelt og kollektivt selvforsvar og med udgangspunkt i terrorangrebet den 11. september.³¹⁹

Fra EU og NATO foranledigede operationens indledning klare meldinger om opbakning. EU-landene fremhævede operationens legitimitet og benyttede situationen til at understrege unionens solidaritet med USA og Storbritannien.³²⁰ På vegne af NATO udtrykte generalsekretær George Robertson den 8. oktober fuld opbakning og betegnede USA og Storbritanniens operation som målrettet.³²¹ Forinden var NATO-Rådet blevet informeret af USA og Storbritannien om, at operationen skete i henhold til FN-pagtens artikel 51 og i overensstemmelse med resolution 1368. Den amerikanske ambassadør R. Nicholas Burns understregede dog, at de amerikanske handlinger var i overensstemmelse med resolutionen, men ikke baseret på den eller på andre FN-beslutninger. Derudover oplyste Burns, at den amerikanske FN-ambassadør dagen forinden havde

318 Indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 1915, "Sikkerhedsrådets drøftelse af aktionen i Afghanistan", 8. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM. I overensstemmelse med FN-pagtens artikel 51 afleverede USA og Storbritannien et brev hver dateret den 7. oktober til formanden for Sikkerhedsrådet, hvor der blev henvist til retten til selvforsvar, årsagen for angrebet og at angrebet udelukkende var rettet mod al-Qaeda og Taleban. Se FN 2001, "Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council", 7. oktober 2001; FN 2001, "Letter dated 7 October 2001 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council", 7. oktober 2001. Via den norske FN-mission blev brevene også modtaget i Udenrigsministeriet, se indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 1906, "UPN d.d. Afghanistan. Henvendelse til Sikkerhedsrådet fra UK og USA", 8. oktober 2001, pk. 1, j.nr.5.E.142, UM.

319 FN 2001, "Press Statement on Terrorist Threats by Security Council President", 8. oktober 2001.

320 Den første reaktion fra EU kom i form af en erklæring fra det belgiske formandskab den 7. oktober. Dette blev fulgt op på et rådsmøde dagen efter, som resulterede i en fælles erklæring. Se indberetning, EU-repræsentationen til UM, "Terrorhandlingerne i USA. Rådets konkl. m.v.", 8. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, EU-repræsentationen til UM, "Rådsmødet (generelle anliggender) den 8. oktober: Opfølgning af terrorangrebet på USA", 8. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM; indberetning, EU-repræsentationen til UM, "Terrorhandlingerne i USA. Rådets konkl. m.v.", 8. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM.

321 NATO 2001, "Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson", 8. oktober 2001.

briefet FN's Sikkerhedsråd, og at alle permanente medlemmer havde tilsluttet sig operationen.³²²

En ventet, afmålt og nødvendig aktion

I Danmark blev Operation Enduring Freedom mødt med opbakning. Efter et møde i Regeringens Sikkerhedsudvalg om aftenen den 7. oktober, dagen hvor den militære aktion blev indledt, udtalte statsminister Poul Nyrup Rasmussen sig til pressen om den danske regerings vurdering af situationen:

"Det, der er sket i aften, kommer ikke som en overraskelse for os. [...] Det er en aktion, som vi har ventet. Som efter vores opfattelse er klart indenfor den godkendelse, som FN's sikkerhedsråd har givet af retten til selvforsvar individuelt og kollektivt".³²³

Statsministeren henviste til, at regeringen havde modtaget "klare beviser" for, at der var en direkte sammenhæng mellem terrorangrebet på USA den 11. september og bin Laden og hans netværk.³²⁴ Udenrigsminister Mogens Lykketoft formulerede sig mere direkte og sagde, at Taleban-styret efter regeringens opfattelse selv var skyld i angrebet, idet det havde afvist at udlevere terrorister, der holdt til i Afghanistan.³²⁵ Regeringen understregede således, at den amerikanske reaktion var legitim og holdt sig inden for de rammer, som Danmark allerede havde givet tilslutning til. Nyrup Rasmussen betegnede den amerikanske aktion som "nødvendig" og henviste til, at der altid var stor risiko forbundet med aktioner

322 Indberetning, DANATO til UM nr. 2927, "Bekæmpelse af terrorisme: Ekstraordinært rådsmøde dags dato", 8. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.1.78, UM.

323 Nielsen, Marianne og Elisabet Svane, "Terror-krigen: Vi følger det time for time", *Ekstra Bladet*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 7.

324 "Nyrup Rasmussen: Angrebet på Afghanistan kom ikke som nogen overraskelse", *Ritzau Bureau*, 7. oktober 2001; Borregaard, Per og Christine Cordsen, "Krig mod Taleban: Klar dansk opbakning til USA", *Politiken*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 4; Larsen, Steen og Jens Jørgen Madsen, "Nyrup: Langvarig kamp mod terror", *Berlingske Tidende*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 5.

325 Østergaard, Ulla og Morten Langager, "Reaktioner: Dansk opbakning til angrebet", *Jyllands-Posten*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 4.

af denne karakter, men at det forekom ham, "at der vil være en endnu større risiko forbundet ved at vise passivitet."³²⁶ Et andet budskab fra regeringen var en opfordring til, at det internationale verdenssamfund ikke vaklede i opbakningen til USA som følge af angrebet.³²⁷ Over for Det Udenrigspolitiske Nævn havde udenrigsministeren den 3. oktober betegnet den amerikanske fremgangsmåde som værende præget af "enestående velovervejethed og besindighed."³²⁸ Som det fremgår i kapitel fire, havde det hidtil været et afgørende argument for regeringen, at Danmark ved fortsat at demonstrere fuld solidaritet med USA kunne bidrage til at holde USA op på det internationale engagement. Det syntes derfor væsentligt for regeringen også i den nuværende situation at understrege, at den amerikanske reaktion var velovervejet og målrettet.

Det Udenrigspolitiske Nævn blev indkaldt til møde sent om aftenen mandag den 8. oktober 2001. Forud for mødet var statsministeren blevet orienteret om den aktuelle situation i Afghanistan og de igangværende militære operationer af forsvarsministeren, forsvarschefen og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste.³²⁹ I mellemtiden havde Udenrigsministeriet haft travlt med at indhente udenlandske reaktioner.³³⁰ Særligt den første indberetning sendt

326 "Nyrup Rasmussen: Angrebet på Afghanistan kom ikke som nogen overraskelse", *Ritzau Bureau*, 7. oktober 2001. Formulering var meget lig en udtalelse, som den britiske premierminister Tony Blair var kommet med umiddelbart efter angrebets begyndelse: "The world understands that whilst of course there are dangers in acting as we are, the dangers of inaction are far, far greater." Se "Text: Tony Blair's Statement", *Theguardian.com*, 7. oktober 2001.

327 Østergaard, Ulla og Morten Langager, "Reaktioner: Dansk opbakning til angrebet", *Jyllands-Posten*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 4.

328 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 8.30", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

329 Telefax, FMN, "Orientering for Statsministeren d. 8. OKT 2001", 8. oktober 2001, dok.nr. 3, j.nr.99-0132-11, FMN. Udenrigsministeren kunne ikke deltage i mødet, da han var til råds-møde i Luxembourg og først vendte tilbage til aftenens nævns-møde, se ministerkalender, Mogens Lykketoft, 2001, UM.

330 E-mail, UM til diverse ambassader, "Indberetninger forud for nævns-møde den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 8. oktober 2001, pk. 19, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

fra ambassaden i Washington den 7. oktober dannede grundlag for regeringens orientering af Nævnet.³³¹

Efter en grundig orientering om den militære aktion og de internationale reaktioner kredsede drøftelserne på nævnsmødet om, hvad rækkevidden for den danske opbakning til den amerikanske operation var, og hvordan Danmark kunne bidrage fremadrettet. På linje med de udtalelser, som regeringen var kommet med af tenen forinden, slog statsministeren indledningsvis fast, at den igangværende aktion "var udtryk for selvforsvar fra amerikansk og britisk side", og at man fra dansk side støttede aktionen "fuldt og helt". Statsministeren henviste til, at Danmarks støtte "i praksis havde [...] givet sig udtryk gennem troppebidrag til aflastning af USA og Storbritannien i Makedonien og gennem dansk personel i NATO's AWACS-fly". Derudover henviste Nyrup Rasmussen til den amerikanske mådeholdenhed ved at påpege, at USA og Storbritannien havde "gjort alt, hvad man kunne for at begrænse antallet af civile ofre" og også nedkastet nødhjælp som en del af aktionen. Også udenrigsminister Lykketoft var af den opfattelse, at aktionen var "nøje afmålt og målrettet", og at USA ved at udvise besindighed havde styrket mulighederne for at holde sammen på koalitionen.³³²

Regeringen fik af Nævnet opbakning til støtten til den amerikanske operation. Det stod dog også klart, at højre- og venstrefløjens anskuede situationen meget forskelligt. Ifølge de borgerlige partier burde rækkevidden af den danske opbakning til USA være ubegrænset. Anders Fogh Rasmussen anførte, at Venstre var "meget tilfreds med regeringens uforbeholdne støtte til aktionen". Dagen forinden havde han som reaktion på angrebet udtalt til pressen, at Venstre ubetinget støttede de militære skridt, som USA havde iværksat, og at de formentlig "kun [var] indledningen til, hvad der kan blive en lang og sej kamp imod terrorismen."³³³ De Konserva-

331 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 860, "Situationen i USA – angrebet på Taliban", 7. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM.

332 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

333 Borregaard, Per og Christine Cordsen, "Krig mod Taleban: Klar dansk opbakning til USA", *Politiken*, 8. oktober 2001.

tives Per Stig Møller udtalte på nævnsmødet, at han "gik ud fra, at selv om der måtte være nogle, der faldt fra den globale alliance, ville Danmark blive." Ifølge Møller var Danmark forpligtet som NATO-medlem, og han antog derfor, at den danske støtte ikke blev givet under forudsætning af, at alle andre lande støttede. Også Peter Skaarup fra Dansk Folkeparti og Jann Sjursen fra Kristeligt Folkeparti tilkendegav, at de bakkede op om regeringens linje.³³⁴

Partierne til venstre for regeringen var mere forbeholdne. Dagen før havde Socialistisk Folkepartis formand Holger K. Nielsen ikke ønsket at kommentere på aktionen over for pressen, før han havde klarhed over dens omfang og formål. Også Enhedslistens udenrigsordfører Søren Søndergaard udtalte, at han ikke havde noget grundlag for at vurdere angrebet, men at partiets holdning var, at Enhedslisten var imod enhver form for militæraktion, der kunne medføre civile tab.³³⁵ Ifølge Udenrigsministeriets optegnelser fra nævnsmødet kommenterede Søndergaard ikke på situationen, mens Nielsen mindede de tilstedeværende om, at han tidligere havde sagt, at "hvis det militære angreb havde til formål at svække terroristerne, kunne SF godt støtte det." Nielsen tvivlede dog på, hvorvidt det kunne lade sig gøre at fastholde den globale alliance, hvis aktionen trak i langdrag, og henviste til, at Bush og Rumsfeld havde lagt vægt på, at den igangværende aktion i Afghanistan "blot var en begyndelse eller en indledende rutine i forhold til mere vidtgående militære aktioner."³³⁶

Trods opbakningen til den linje, regeringen havde udstukket, herskede der altså uenighed i synet på de længere perspektiver ved situationen i Afghanistan. Mens de borgerlige partier på linje med regeringen mente, at det danske standpunkt burde være en ubetinget opbakning til USA, var Enhedslisten og SF bekymrede for den amerikanske dagsorden og for udsigten til en langvarig krig.

334 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

335 Østergaard, Ulla og Morten Langager, "Reaktioner: Dansk opbakning til angrebet", *Jyllands-Posten*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 4.

336 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

Til SF's bekymring svarede statsministeren, at Bush og Rumsfelds udtalelser også kunne fortolkes bredere, således at det langsigtede perspektiv ikke blot handlede om konkrete militære aktioner, men om terrorbekæmpelse i bredere forstand, herunder indsatser over for finansielle netværk. Specifikt i forhold til Afghanistan forklarede regeringen, at målet var at nedkæmpe Taleban og få et andet styre, men at dette kunne tage tid. Udenrigsministeren påpegede, at selvom præsident Bush havde udtalt, at USA's opgave ikke var at opbygge en ny afghansk stat, så var "det internationale samfunds opgave klart forbundet med nationbuilding."³³⁷ Nationsopbygningsaspektet var også blevet betonet af udenrigsministeren, da han samme dag havde været til rådsmøde i EU. Her havde Lykketoft fremhævet, at EU havde en rolle at spille i nationsopbygningsprocessen i Afghanistan, så landet ikke på ny blev efterladt i kaos, som det havde været tilfældet efter den sovjetiske invasion.³³⁸ USA ønskede altså ikke at stå for nationsopbygningen i Afghanistan, mens Lykketoft mente, at Europa skulle påtage sig den rolle.

I forlængelse heraf betonedede regeringen det humanitære aspekt, både over for Det Udenrigspolitiske Nævn og offentligt. I sin redegørelse i forbindelse med Folketingets åbning den 2. oktober 2001 havde statsministeren omtalt den omfattende humanitære bistand til Afghanistan, der var blevet igangsat på verdensplan, og derefter fremhævet, at det "vækker respekt, at en væsentlig del af her og nu-indsatsen har sit udspring i Danmark."³³⁹ Dagen efter fortalte udenrigsministeren Det Udenrigspolitiske Nævn om den meget alvorlige humanitære situation og om den danske nødhjælpsbistand til Afghanistan og afghanske flygtninge, som for 2001 hidtil beløb sig til 75 millioner kroner, hvoraf de 15 millioner var blevet bevilget i slutningen af september til en forberedende indsats for at

337 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

338 Indberetning, EU-repræsentationen til UM, "Rådsmødet (generelle anliggender) den 8. oktober: Opfølgning af terrorangrebet på USA", 8. oktober 2001, pk. 7, j.nr.5.T.104, UM.

339 Folketinget 2001, "Statsministerens redegørelse i henhold til grundlovens § 38", 2. oktober 2001.

modtage flygtninge i Pakistan og Iran.³⁴⁰ Den 4. oktober meddelte den radikale udviklingsminister Anita Bay Bundegaard, at Danmark i forbindelse med et forestående donormøde i Geneve om den humanitære situation i Afghanistan ville give løfte om ekstra 110 millioner kroner.³⁴¹

De 110 millioner henviste statsminister Nyrup Rasmussen også til, da han udtalte sig til pressen den 7. oktober, efter at USA havde indledt aktionen i Afghanistan.³⁴² Den følgende dag holdt statsministeren igen et pressemøde inden aftenens nævnsmøde. Her udtalte Nyrup Rasmussen: "Terrorbekæmpelsen bliver først komplet, når vi kombinerer den med kamp imod dens årsager, fattigdom, undertrykkelse og fanatisme. Med vor høje bistandsprocent skal vi fortsætte med at give et godt eksempel til andre donorer efterfølgelse."³⁴³ Også over for Nævnet understregede statsministeren, at den humanitære indsats skulle ses som et delaspekt af terrorbekæmpelsen, og tilføjede: "Danmark stod i øvrigt forrest i den humanitære indsats." Udviklingsministeren deltog også på nævnsmødet og fortalte sammen med statsministeren om de nye danske nødhjælpsbevillinger, der var på vej. Den samlede danske støtte til Afghanistan i 2001 beløb sig på dette tidspunkt til 185 millioner kroner, men udviklingsministeren meddelte, at man fra dansk side havde givet udtryk for villighed til at yde mere, hvis der var behov for det. På nævnsmødet var der ligeledes opbakning til regeringens bevilling til at afhjælpe den humanitære situation.³⁴⁴ Som det fremgår af kapitel fire, var markeringen af sammenhæ-

340 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn onsdag den 3. oktober 2001 kl. 21.00", 3. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM; e-mail, Carsten Stauer på vegne af udviklingsministeren til statsministeren og økonomiministeren, "Vedr. dansk humanitær bistand", 26. september 2001, dok.nr. 4, j.nr. 5410-121: Afghanistan, STM.

341 Pressemeddelelse, UM, "Humanitær bistand til de nødludende afghanere på vej", 4. oktober 2001, dok.nr. 82, j.nr.5410-121, STM.

342 Larsen, Steen og Jens Jørgen Madsen, "Nyrup: Langvarig kamp mod terror", *Berlingske Tidende*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 5.

343 Notat, STM, "Pressemøde d. 8. oktober 2001 - talepunkter: terrorbekæmpelse, beredskab, humanitær bistand", 8. oktober 2001, dok.nr. 100, j.nr.5410-121, STM.

344 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

gen mellem terrorbekæmpelse og udviklingsbistand en linje, som regeringen var slået ind på kort efter 11. september.

Overvejelser om et dansk bidrag

Af nævnsmødet om aftenen den 8. oktober fremgår, at regeringen var af den opfattelse, at Danmark havde en rolle at spille angående nationsopbygning og ikke mindst den humanitære situation i Afghanistan. Dertil kom spørgsmålet, om det også kunne blive aktuelt med et militært bidrag fra dansk side. I de talepunkter, som udenrigsministeren var blevet udstyret med af sit ministerium forud for nævnsmødet, figurerede en sætning, som ministeren kunne bruge på mødet: "Lad mig for en god ordens skyld understrege, at Danmark ikke er blevet anmodet om at bidrage med styrker".³⁴⁵ Det fremgår ikke af optegnelserne fra mødet, at ministeren benyttede sig af denne formulering. Ministeren gjorde det dog klart, at et dansk bidrag ikke var aktuelt på dette tidspunkt. Adspurg om den danske regering var blevet informeret om den amerikanske operation undervejs i forløbet, svarede Lykketoft, at der ikke havde været særlige danske kontakter i forhold til den militære aktion, men at den danske regering "havde været forberedt på, at den ville komme og havde sagt 'ja' til anvendelse af NATO aktiver". Regeringen havde, påpegede udenrigsministeren, ingen illusioner om, at Danmark ville blive særligt underrettet, idet der heller "ikke [var] forventninger om anvendelse af danske militære aktiver".³⁴⁶

Hvor der udadtil blev signaleret, at et dansk bidrag ikke var aktuelt på dette tidspunkt, synes overvejelserne at have været noget længere fremme bag lukkede døre. Som ovenfor omtalt blev der kort inden nævnsmødet om aftenen den 8. oktober afholdt en briefing for statsministeren i regi af Regeringens Sikkerhedsudvalg, hvor forsvarsministeren, forsvarschefen og chefen for For-

345 Talepunkt, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 8. oktober 2001. Terrorangrebet på USA: De militære operationer i Afghanistan", 8. oktober 2001, pk. 19, j.nr.105.G.1.h.1, UM.

346 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 8. oktober 2001 kl. 22.30", 9. oktober 2001, pk. 2, j.nr.3.E.92-2001, UM.

svarets Efterretningstjeneste orienterede om den aktuelle status efter iværksættelse af operationen i Afghanistan.³⁴⁷ Ifølge referatet af briefinggen orienterede forsvarschefen, Christian Hvidt, statsministeren om Forsvarets forventninger til USA's fremtidige aktioner i Afghanistan. Hvidt fortalte, at han havde en forventning om, at der ville komme et ønske om et konkret dansk bidrag i form af enten F-16 fly eller specialstyrker. Hertil svarede statsministeren, at det ville være fornuftigt, hvis Danmark deltog i en af de næste runder af aktioner, hvortil forsvarschefen tilkendegav, at det ville være en fordel, hvis der kunne skabes en lidt bredere ramme for danske bidrag.³⁴⁸ Det fremgår ikke af referatet, om Nyrup Rasmussen med formuleringen om de næste runder tænkte, at Danmark skulle deltage i de egentlige kamphandlinger eller først i en senere, fredsbevarende indsats.³⁴⁹

Det er ligeledes uklart, hvad der lå bag forsvarschefens forventning og hans konkretisering af, at et muligt dansk bidrag kunne være i form af F-16 fly eller specialstyrker. Spørgsmålet er, om denne forventning var baseret på egentlige drøftelser – formelle eller uformelle – med amerikanerne om, hvad et muligt dansk bidrag kunne indebære. Som det fremgår af kapitel fire, havde den amerikanske forsvarsattaché aflagt besøg hos forsvarschefen, hvor han medbragte en oversigt over Danmarks relevante kapaciteter med udgangspunkt i den danske forsvarsaftale. Forsvarschefens forventning kan dog også tænkes at bero på interne overvejelser i Forsvarets top af mere generel karakter. På briefinggen for de tre ministre på Kastellet den 18. september var både F-16 fly og specialstyrker således blevet nævnt som mulige danske bidrag. Ud fra det billede, der tegnede sig af krigen i Afghanistan, kunne det ud fra en forsvarsfaglig betragtning være en naturlig slutning, at netop kampfly og specialstyrker var relevante. Dette fremgik både af

347 Telefax, FMN, "Orientering for Statsministeren d. 8. OKT 2001", 8. oktober 2001, dok.nr. 3, j.nr.99-0132-11, FMN.

348 Referat, STM, "Referat af briefing for statsministeren i Statsministeriet 8. oktober 2001 kl. 21.30", 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

349 Ifølge en centralt placeret embedsmand henviste Poul Nyrup Rasmussen formentlig til dansk deltagelse i de egentlige kamphandlinger i Afghanistan. Se Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

den omtale, som den amerikanske aktion fik i offentligheden, og af den information, som Danmark modtog ad diplomatiske kanaler. I ugerne efter terrorangrebet havde flere medier beskrevet, at der skulle indsættes – eller måske allerede var indsat – specialstyrker i Afghanistan, og efter operationens iværksættelse blev der ligeledes spekuleret i, at luftkampagnen skulle bane vejen for indsættelse af specialstyrker.³⁵⁰ Dette skete på baggrund af indikationer, som forskellige medlemmer af den amerikanske regering havde givet i perioden.³⁵¹ Fra den danske ambassade i Washington var

350 For omtale af specialstyrker forud for den 7. oktober, se f.eks. Burcharth, Martin, "Amerikansk specialstyrke tæt på Afghanistan", *Information*, 17. september 2001, 1. sektion, s. 1; Ettrup, Erik, "Terrorangreb på USA: Specialstyrker rede til indsats", *Politiken*, 19. september 2001, 1. sektion, s. 3; "USA's specialstyrker udstationeres", *Ritzaus Bureau*, 20. september 2001; "Det svirrer med rygter om USA- og UK-aktioner i Afghanistan", *Ritzaus Bureau*, 29. september 2001; Husted, Poul, "Terrorangreb på USA: Specialstyrker er allerede i Afghanistan", *Politiken*, 29. september 2001, 1. sektion, s. 8; Jessen, Claus, "Terror-krigen: Elite-soldater jagter bin Laden", *Ekstra Blandet*, 29. september 2001, 1. sektion, s. 10; Faber, Kim og Kim Rathcke Jensen, "Mænd af rette støbning", *Politiken*, 30. september 2001, 3. sektion, s. 4. For omtale efter den 7. oktober, se f.eks. Burcharth, Martin, "Luftangreb på Afghanistan skal bane vej for specialstyrker", *Information*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 1; Stenstrup, Mads, "Amerikansk angreb er efter bogen", *Jyllands-Posten*, 8. oktober 2001, 1. sektion, s. 4.

351 Eksempelvis havde den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld, i et interview med den amerikanske TV-station Fox News den 16. september forklaret, at der sandsynligvis ville komme et militært svar, men der ville ikke blive tale om nogle få krydsermissiler. Netværket, der stod bag, opererede i det skjulte, og der ville derfor blive tale om en bred og langvarig kampagne, hvor en stor del ville være inden for det juridiske område, mens en anden stor del ville være i form af "special operations". Endvidere havde præsident Bush i sin tale til Kongressen den 20. september forklaret, at den amerikanske befolkning skulle forvente en langvarig kampagne, som inkluderede dramatiske angreb, der ville være synlige på TV, mens også skjulte operationer, der ville blive holdt hemmelige. Derudover havde Rumsfeld ved en pressebriefing i forbindelse med operationens iværksættelse forklaret, at der både ville indgå synlige og ikke-synlige aktiviteter i operationen med det formål, at skaffe bedre informationer om mål og indsamle efterretninger. Se U.S. Department of Defense 2001, "Secretary Rumsfeld Interview with Fox News Sunday", 16. september 2001; Bush 2001, "Address to a Joint Session of Congress and the American People", 20. september 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Rumsfeld and Myers Briefing on Enduring Freedom", 7. oktober 2001.

der ligeledes tilgik den information, at den amerikanske koalitionsopbygning på dette tidspunkt havde fokus på specialstyrker.³⁵²

Både i offentligheden og i de interne briefinger havde de danske reaktionsstyrkebidrag, hvor F-16 fly og specialstyrker indgik, været nævnt flere gange som et bud på, hvad Danmark kunne bidrage med militært. Reaktionsstyrkerne blev ligeledes fremhævet, da forsvarsministeren tirsdag den 9. oktober svarede på § 20-spørgsmål om den internationale terrorkampagne i Folketingssalen. Adspurgt af Venstres forsvarspolitiske ordfører, Svend Aage Jensby, om regeringen var enig i, at Danmark burde bidrage, såfremt der måtte komme yderligere anmodninger om militære bidrag fra amerikansk eller evt. britisk side eller fra NATO, svarede Jan Trøjborg, at når kampagnen gik over i andre faser, kunne det ikke udelukkes, at Danmark ville blive anmodet om yderligere bidrag. Forsvarsministeren tilføjede, at Danmarks allierede var bekendte med det danske mulige reaktionsstyrkebidrag.³⁵³

En 'rummelig' folketingsbeslutning?

Som ovenfor beskrevet blev orienteringen af statsministeren om aftenen den 8. oktober afsluttet med en bemærkning fra forsvarschefen om, at det ville være en fordel, hvis der kunne skabes en lidt bredere ramme for danske bidrag. En mulig forklaring på denne bemærkning kan findes ved at se nærmere på overvejelser, som foregik i Forsvarsministeriet og Forsvaret i de følgende dage. Som et resultat af NATO's vedtagelse af de otte tiltag og den efterfølgende beslutning om at deployere NATO's stående flådestyrker til det østlige Middelhav modtog Danmark den 11. oktober 2001 en anmodning om at stille med en korvet til operationen i forbindelse

352 Budskabet fra ambassaden blev yderligere styrket den 10. oktober. Ifølge ambassaden tegnede der sig et billede af, at opmærksomheden skulle rettes mod anvendelsen af specialstyrker, men også på mulighed for indsættelse af mere omfattende styrker. F.eks. blev det fremhævet, at støtte til Den Nordlige Alliance i form af logistisk støtte, militærrådgivning og ved egentlig deltagelse i operationer med amerikansk luftstøtte ville være en klassisk specialstyrkeopgave. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 871, "Enduring Freedom": Mulige landmilitære operationer i 2. fase", 10. oktober 2001, pk. 1, j.nr.5.E.142, UM.

353 Folketinget 2001, "Svar på § 20-spørgsmål: Om Danmarks bidrag til USA's terrorkampagne", 9. oktober 2001.

med rotation mellem Middelhavsflåden og Atlanterhavsflåden.³⁵⁴ Foranlediget heraf bad Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen om at undersøge mulighederne for dette. Forsvarskommandoen meldte den 15. oktober tilbage til ministeriet og anbefalede at stille korvetten Niels Juel til rådighed for NATO-operationen. Samme dag blev der i Forsvarsministeriets 1. kontor udarbejdet en notits, hvori kontoret tilrådede at imødekomme Forsvarskommandoens anbefaling. Notitsen tilføjede, at drøftelserne om det danske korvetbidrag burde indgå i "den øvrige pakke vedrørende folketingsbeslutninger!"³⁵⁵

Det fremgår ikke, hvad denne formulering var en henvisning til, men i forlængelse af forsvarschefens bemærkning den 8. oktober er det nærliggende at antage, at der i Forsvarsministeriet pågik overvejelser om at lade korvetbeslutningen indgå i en bredere ramme for danske bidrag. Under alle omstændigheder blev ideen om at kæde beslutningen om korvetbidraget sammen med en bredere folketingsaccept luftet på en briefing i regi af Regeringens Sikkerhedsudvalg den 15. oktober. Af Statsministeriets referat af briefinggen fremgår, at statsministeren, forsvarsministeren, forsvarschefen, chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste, de to ministres departementschefer samt en departementsråd fra Statsministeriet deltog. Forsvarsminister Trøjborg indledte med at oplyse om operationen i Afghanistan. Trøjborg fortalte, at han havde drøftet situationen med den britiske forsvarsminister, som forventede, at kampagnen ville vare ved et stykke tid endnu, men ændre operationsmæssig karakter. Ifølge forsvarsministeren så briterne gerne deltagelse af andre lande i aktionen, herunder også Danmark. I forlængelse heraf oplyste forsvarschef Hvidt, at han fra den amerikanske forsvarsattaché i Danmark vidste, at det første NATO-land udover USA og Storbritannien nu var blevet anmodet om at bidrage til aktionen. Forsvarsattachéen var af den opfattelse, at der ville blive bedt om et dansk bidrag, men var ikke bekendt med,

354 Notits, N.2, UM, til udenrigsministeren, "NATO's militære bidrag til støtteoperationer mod terrorisme", 11. oktober 2001, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM; telefax, FKO til FMN, "Signal fra SACLANT vedr. operation "Focused Anchor", 12. oktober 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-0132-15, FMN.

355 Notits, 1. kt., FMN, "Dansk deltagelse i STANAVFORLANT", 12. oktober 2001, fortsat 15. oktober 2001, dok.nr. 12, j.nr.99-0132-15, FMN.

hvornår eller hvad der ville blive anmodet om. Med henvisning til spørgsmålet om korvetbidraget tilføjede forsvarsministeren, at det var forventningen, at der inden for kort tid ville komme en amerikansk anmodning, evt. efter F-16 fly. Derfor mente Trøjborg, at regeringen burde overveje håndteringen af fremtidige bidrag og foreslog, at regeringen i forbindelse med Folketingets behandling af korvetbidraget indhentede et mere generelt mandat. Som begrundelse pegede Trøjborg på, at det kunne være vanskeligt at håndtere en evt. anmodning om specialstyrker som et beslutningsforslag i Folketinget.³⁵⁶

Forsvarsministerens udtalelser skal ses i forlængelse af ministeriets indlæg på Kastelbriefingen den 18. september, som blev behandlet i kapitel fire. Her havde Forsvarsministeriet konstateret, at deltagelse i den amerikanske operation ville kræve en "særdels hurtig stillingtagen fra regeringens side".³⁵⁷ Ministeriet havde på den baggrund foreslået indhentelse af et "rummelig" mandat fra Folketinget til dansk deltagelse i en fremtidig operation med henvisning til, at en militær aktion ville have et behov for et overraskelsesmoment. Problemet var, påpegede Forsvarsministeriet, at ved en "traditionel parlamentarisk godkendelsesproces" ville behovet for hemmeligholdelse og en hurtig og smidig beslutningsproces forventeligt medføre, at USA ikke vil inddrage Danmark i en kommende fase af en militær operation.³⁵⁸ Dagen efter, den 19. september, blev der i Forsvarsministeriet 1. kontor udarbejdet en notits om Folketingets samtykke ved tilstedeværelsen af amerikanske styrker på dansk territorium og anvendelse af danske flyvestationer mv. i forbindelse med operationer i relation til terrorangreb. På notitsen var der den 20. september tilføjet en håndskrevet kommentar om, at det burde "ses i sammenhæng med overvejel-

356 Referat, STM, "Referat af briefing den 15. oktober 2001 kl. 14.00 i Statsministeriet", 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

357 Notat, FMN, "FMN briefing af SM+UM+FM om aktuelle spørgsmål", 18. september 2001, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

358 Talepunkter, FMN, "Spørgsmålet om et forhåndsmandat for evt. dansk deltagelse i en militær operation", udateret, dok.nr. 241, j.nr.99-2755-3, FMN.

serne om et evt. bredt formuleret mandat fra Folketinget.”³⁵⁹ Forsvarsministeriet havde således i længere tid været bekymret for, at den danske politiske beslutningsproces kunne udgøre en udfordring i forhold til deltagelse i den amerikanskledede aktion og anset øvrige folketingsbeslutninger som en anledning til at opnå et bredere mandat.

Til forsvarsministerens indlæg den 15. oktober svarede statsministeren, at det var hans opfattelse, at der i Folketinget var et klart flertal for, at Danmark bidrog med den ønskede korvet, og tilføjede, at den realpolitiske situation tilsagde, at Danmark fulgte op på eventuelle anmodninger. Derfor fandt Nyrup Rasmussen, at Danmark skulle stille korvetten til rådighed for NATO, men også måtte være parat til andre konkrete opfølgninger. Statsministeren tilkendegav endvidere, at han delte forsvarsministerens bekymring angående procedurer. Nyrup Rasmussen mente således, at det måtte overvejes nøje, hvorledes spørgsmålet kunne behandles i Folketinget. En mulighed var at finde en måde at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn på undervejs. Statsministeren tilføjede dog, at han havde forstået, at Udenrigsministeriet havde betænkeligheder ved de statsretlige aspekter. Hertil oplyste Statsministeriets departementschef, Nils Bernstein, at ministerierne senere samme dag ville drøfte de statsretlige spørgsmål. Nyrup Rasmussen bad herefter om, at fortilfælde blev undersøgt, og meddelte, at han ville foretrække et forløb, hvor der to dage senere skulle være en proces i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, så et beslutningsforslag kunne fremsættes i Folketinget ugen efter.³⁶⁰ Om mødet den 15. oktober har chefen for Forsvarsstaben, Jesper Helsø, siden fortalt, at regeringen var positiv over for et dansk bidrag til i indsatsen i Afghanistan, men nåede frem til, at dette skulle være uden specialstyrker.³⁶¹ Der er imidlertid ikke noget i ministeriernes

359 Notits, 1. kt., FMN, ”Notits om Folketingets samtykke til tilstedeværelse af amerikanske styrker på dansk territorium, herunder anvendelse af danske flyvestationer mv. til brug for operationer/aktioner i forbindelse med den opståede situation”, 19. september 2001, dok.nr. 1078, j.nr.99-2755-3, FMN.

360 Referat, STM, ”Referat af briefing den 15. oktober 2001 kl. 14.00 i Statsministeriet”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

361 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 57.

materiale om mødet, der indikerer, at visse elementer skulle være blevet udelukket fra politisk hold på dette tidspunkt.

Som oplyst af Statsministeriets departementschef blev der senere på dagen den 15. oktober afholdt et hasteindkaldt møde mellem højtstående embedsmænd fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Af et notat udarbejdet i Udenrigsministeriet om mødet fremgår, at repræsentanter fra Forsvarsministeriet på mødet præsenterede et forslag, hvor folketingsbeslutningen om den danske korvet blev kædet sammen med en "rummelig" folketingsbeslutning, som inden for "visse fastlagte rammer" gav regeringen bemyndigelse til at bidrage med danske militære enheder til den internationale indsats mod terrorisme.³⁶² Forsvarsministeriets embedsmænd havde således konkretiseret idéen om et mere rundt folketingsmandat, som forsvarsministeren havde præsenteret på mødet tidligere på dagen. Under titlen "Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international indsats mod terrorisme" var udkastet opsat som et sædvanligt beslutningsforslag. I forslaget meddelte Folketinget sit samtykke til, "at danske militære styrker stilles til rådighed for en international indsats mod terrorisme". Som det juridiske grundlag for udsendelsen pegede beslutningsforslaget på udøvelsen af retten til individuelt og kollektivt selvforsvar i henhold til FN-pagten. Derudover fremgik det, at det danske bidrag var til "den af De Forenede Stater ledede koalition", og at denne koalition "i høj grad bygger på NATO-alliancens støtte". Af bemærkningerne til forslaget fremgik det, at et dansk bidrag enten kunne ydes som direkte støtte til den internationale indsats mod terrorisme eller som aflastning af andre allierede. Bidraget ville primært være baseret på anvendelse af de danske reaktionsstyrkebidrag til NATO og kunne bl.a. omfatte F-16 kampfly, transportfly, specialstyrker og orlogsfartøjer. Det blev i forslaget ikke nærmere konkretiseret, hvad opgaven bestod i, eller hvortil et dansk bidrag skulle udsendes. Som begrundelse for forslagets karakter blev det anført, at bl.a. hensynet til operationssikkerheden og behovet for at kunne reagere hurtigt fordrede

362 Notits, N.2, UM, til Udenrigsministeriets direktør, "Evt. danske militære bidrag til den internationale indsats mod terrorisme", 15. oktober 2001, pk. 1, j.nr. AD.SAG.5.E.142, UM.

”fleksibilitet for så vidt angår sammensætning, omfang og tidsspektiver for indsættelse af et dansk militært bidrag”. Sikkerhedshensyn blev også brug som argument for, ”at de operative detaljer ikke kan beskrives og offentliggøres”.³⁶³

På embedsmandsmødet sidst på dagen den 15. oktober oplyste Forsvarsministeriets repræsentant, at baggrunden for Forsvarsministeriets forslag om en rammebeslutning var en henvendelse fra den britiske og franske forsvarsminister til den danske forsvarsminister om et dansk bidrag til den igangværende operation. Forsvarsministeriet havde ifølge kontorchefen en ”fornemmelse” af, at USA gerne så et bidrag i form af danske specialstyrker, og at en henvendelse herom kunne komme hurtigt. Forsvarsministeriet havde derfor udarbejdet det pågældende udkast til en rammebeslutning. Om Forsvarsministeriets udkast præciserede departementsråd i Statsministeriet, Per Poulsen-Hansen, at det i givet fald ville være udenrigsministeren, som skulle fremsætte et sådant forslag i Folketinget, og udbad sig dernæst Udenrigsministeriets bemærkninger til forslaget. Udenrigsministeriets repræsentanter konstaterede, at der ”ikke var modtaget nogen form for henvendelse fra amerikansk side om danske militære bidrag til den igangværende operation under amerikansk ledelse.” Erfaringen var, påpegede Udenrigsministeriet, at hvis en konkret forespørgsel blev modtaget, ville ”Folketingets samtykke [...] kunne indhentes med meget kort frist (24 timer).” Udenrigsministeriet havde derfor vanskeligt ved at se begrundelsen for en rammebeslutning og påpegede derudover, at hvis der kom ”en forespørgsel om specialstyrker, kunne man på det pågældende grundlag tage stilling til, om der af operationshensyn kunne være aspekter, der i forhold til Folketinget skulle håndteres på anden vis end et offentligt beslutningsforslag.” Endvidere fandt Udenrigsministeriet, at udkastet ”efter en hurtig gennemlæsning var udformet som en nærmest total ’blanko-check’ til regeringen”, og at det efter ministeriets opfattelse ikke var juridisk holdbart. Fra Statsministeriets side blev det bemærket, at ministeriet havde umiddelbar forståelse for Udenrigsministeriets bemærkninger.

363 Udkast, FMN, ”Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en international indsats mod terrorisme”, udateret, pk. 1., j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

Deltagerne på mødet aftalte, at Forsvarsministeriets udkast indtil videre ikke havde nogen status og ikke ville blive fremlagt formelt i noget regeringsorgan.³⁶⁴

Forsvarsministeriets 'rammeforslag' til en bred folketingsbeslutning om et dansk militært engagement synes at være kommet bag på Udenrigsministeriets repræsentanter. Efter mødet blev Udenrigsministeriets Kontor for Folkeret og Menneskerettigheder, JT.1, bedt om at give en vurdering af de statsretlige spørgsmål i forbindelse med eventuelle fremtidige danske bidrag til militære aktioner til bekæmpelse af international terrorisme, herunder en specifik vurdering af Forsvarsministeriets forslag. JT.1's vurdering fremgår af en notits dateret 16. oktober. Det centrale spørgsmål i vurderingen gik på, hvorvidt et folketingssamtykke efter grundlovens § 19, stk. 2 kunne indhentes som en generel bemyndigelse. Grundlovens § 19, stk. 2 bestemmer, at en regering ikke kan anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat uden Folketingets samtykke. Den juridiske udfordring med Forsvarsministeriets beslutningsforslag var, at det ikke konkret blev beskrevet, "hvilke militære enheder, der kan blive tale om, hvilke konkrete opgaver de militære styrker skal løse, hvornår militære magtmidler kan bringes i anvendelse, eller hvor – det vil sige over for hvilke fremmede stater – disse magtmidler kan bringes i anvendelse." JT.1's vurdering var, at en sådan generel bemyndigelse næppe ville være forenelig med Grundlovens § 19, stk. 2 og konstaterede, "at grundlovens krav om folketingssamtykke – og dermed Folketingets kontrol med regeringen – vil blive gjort illusorisk i det omfang, regeringen måtte lægge op til en generel bemyndigelse". Resultatet heraf ville ifølge JT.1 være en svækkelse af den demokratiske legitimitet, og som JT.1 påpegede, ville demokratisk legitimitet typisk

364 Notits, N.2, UM, til Udenrigsministeriets direktør, "Evt. danske militære bidrag til den internationale indsats mod terrorisme", 15. oktober 2001, pk. 1, j.nr. AD.SAG.5.E.142, UM.

være ønskelig for regeringen i forbindelse med sådanne foranstaltninger.³⁶⁵

Udenrigsministeriets notits blev samme dag oversendt til Statsministeriet og Forsvarsministeriet.³⁶⁶ Fra Statsministeriet blev notitsen og nogle bemærkninger hertil samme eftermiddag fremsendt til ministeriets departementschef Bernstein og departementsråd Poulsen-Hansen, som var i London i forbindelse med, at Nyrup Rasmussen besøgte Blair. Af bemærkningerne fremgår, at en embedsmand i Statsministeriet var enig i Udenrigsministeriets konklusion. Dog blev det bemærket, at Udenrigsministeriet ikke forholdt sig til, "hvorvidt udkastet efter en redaktionel tilpasning ville kunne få en statsretligt acceptabel udformning." Embedsmandens opfattelse var, at det ikke kunne udelukkes, at en sådan tilpasning "kunne gennemføres med et juridisk tilfredsstillende resultat". Samtidig blev det pointeret, at det var muligt at læse Udenrigsministeriets notits således, at hvis de "mangler" blev udbedret, ville der ikke være statsretlige betænkeligheder. Derudover blev det bemærket, "at Udenrigsministeriet ikke synes at tage principiel afstand fra, at der anmodes om folketingssamtykke i medfør af grl. § 19, stk. 2, uden at der foreligger en konkret anmodning fra NATO/USA". Embedsmanden påpegede dog, at det i overvejelserne om redaktionel tilpasning burde indgå, "at Udenrigsministeriets betænkeligheder utvivlsomt ikke alene er af juridisk karakter."³⁶⁷

Da der den 18. oktober var møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg (Del II), var det kun spørgsmålet om et dansk bidrag til NATO's flådeoperation i den østlige del af Middelhavet, som blev behandlet.³⁶⁸ Efter dette møde har 'rammeforslaget' ikke sat sig spor i ministeriernes arkiver. Det tyder således på, at idéen

365 Notits, JT.1, UM, "Statsretlige spørgsmål i forbindelse med eventuelle fremtidige danske bidrag til militære aktioner til bekæmpelse af international terrorisme", 16. oktober 2001, pk. 9, j.nr.3.S.123-12, UM.

366 Notits, UM til FMN, "JT.1's papir vedr. statsretlige spørgsmål i forbindelse med eventuelle danske bidrag til militære aktioner til bekæmpelse af international terrorisme", 16. oktober 2001, dok.nr. 18, j.nr.99-0132-14, FMN.

367 Notat, STM til Nils Bernstein m.fl., 16. oktober 2001, dok.nr. 114, j.nr.5185-8, STM.

368 Notat, STM, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 17. oktober 2001, dok.nr. 114, j.nr.5185-8, STM.

blev skrinlagt efter Udenrigsministeriets anfægtelse af forslagets begrundelse og juridiske gyldighed. I forløbet indtog Forsvarsministeriet en aktivistisk rolle i forhold til at skabe rammer, der i ministeriets optik muliggjorde et dansk bidrag til operationen i Afghanistan, mens Udenrigsministeriet var tilbageholdende. Dette bundede på den ene side i, at det er Udenrigsministeriet, som er ansvarlig for procedurer i forhold til Det Udenrigspolitiske Nævn samt udarbejdelsen af et juridisk grundlag. På den anden side var der også et misforhold mellem den interesse for danske bidrag, som Forsvarsministeriet og forsvarschefen henviste til, og de informationer, som Udenrigsministeriet havde modtaget ad diplomatiske kanaler. Det er imidlertid værd at bemærke, at 'rammeforslaget' var blevet til på foranledning af, at forsvarsminister Trøjborg havde vist interesse for et mere rundt mandat fra Folketinget, og at statsminister Nyrup Rasmussen udviste forståelse herfor. Internt i regeringstoppen var der således en principiel villighed til at følge de tidligere tilkendegivelser om dansk opbakning op med en konkret politisk beslutning om et dansk bidrag.

Internationale sonderinger

Én ting var de interne overvejelser i regeringstoppen og ministerierne om et muligt dansk bidrag, noget andet var de signaler, den danske regering modtog udefra og selv sendte udadtil, og de sonderinger, der pågik internationalt i perioden. På et møde i NATO-Rådet den 12. oktober fortalte den amerikanske NATO-ambassadør Burns, at USA var bevidst om den frustration, der var blandt de allierede med hensyn til involvering i den militære del af kampagnen. Burns understregede, at Pentagon havde vilje til at samarbejde og ønskede at udnytte de militære tilbud i videst muligt omfang. Samtidig mindede Burns om, at der var tale om en kamp på flere fronter og pegede bl.a. på et fortsat behov for humanitær hjælp. Fra canadisk side blev der peget på muligheden for, at NATO kunne spille en rolle i forbindelse med det humanitære aspekt, f.eks.

som brobygning mellem nedkastning af nødhjælp i den militære fase og tilbagevenden til en normal tilstand.³⁶⁹

Den 16. oktober besøgte statsminister Nyrup Rasmussen sin britiske kollega i London, premierminister Blair. Baggrund for mødet var det uformelle topmøde mellem EU's stats- og regeringschefer, som skulle finde sted i Gent den 19. oktober. Af talepunkter udarbejdet til statsministeren af Udenrigsministeriet fremgår det, at statsministeren ville benytte mødet til at understrege den danske opbakning til den amerikansk-britiske aktion i Afghanistan. Aktionen var med danske øjne et afmålt og passende svar, og talepunkterne understregede, at fokus i nuværende situation måtte være på de amerikanske ønsker til støtte og samarbejde og de allieredes evne til at levere hurtigt og effektivt. I statsministerns talepunkter blev det fremhævet, at Danmark lagde afgørende vægt på konkrete og operative tiltag i tæt koordination med USA. Derudover var det primært EU-spørgsmål, som den danske statsminister planlagde at diskutere med Blair. Spørgsmålet om et evt. dansk bidrag til aktionen i Afghanistan var hverken en del af talepunkterne eller beredskabstalepunkterne, som Nyrup Rasmussen havde fået med til mødet.³⁷⁰

Ifølge den danske ambassadør i London, Tom Risdahl Jensen, understregede Blair under samtalen, at det var afgørende at stå sammen om at støtte USA fuldt ud, og udtrykte glæde over, at der forelå en fast og fælles linje herom. Det fremgår ikke af ambassadørens referat, om spørgsmålet om eventuelle danske bidrag blev drøftet, men ambassadøren gav bagefter følgende besked til Udenrigsministeriet:

"Blair kom ikke på noget tidspunkt ind på eventuelle amerikanske anmodninger om yderligere støtte, hvis situationen krævede det, men gav

369 Indberetning, DANATO til UM nr. 2991, "Bekæmpelse af terrorisme: Generalsekretærens briefing af Rådet dags dato om sit besøg i Canada og USA", 12. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

370 Håndakter, N.4, UM, til statsministeren, "Statsministerens samtale med premierminister Blair den 16. oktober 2001 – Baggrund og talepunkter", 11. oktober 2001, pk. 8, j.nr. 5.T.104, UM.

indtrykket af, at aktionen også fremover måtte forventes helt overvejende at være amerikansk på det militære område, men suppleret med begrænset militær støtte og af en omfattende og stærk politisk støtte fra de øvrige medlemmer af alliancen mod den internationale terrorisme.”³⁷¹

Forsvarsministeriet var efterfølgende interesseret i at vide, om der under samtalen var blevet drøftet emner, der faldt inden for ministeriets ressortområde. Statsministeriet oplyste, at der fra britisk side ikke syntes at have været interesse for et dansk bidrag, og at den danske statsminister generelt var ”slået ind på en linje, hvor han fandt det vigtigere at se på andre områder end det militære, når Danmark skulle bidrage.”³⁷² Da Nyrup Rasmussen to dage senere, den 18. oktober, berettede om sin tur til London på et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, nævnte han heller ikke noget om et muligt dansk militært bidrag. I Nævnet fortalte statsministeren, at det i London var blevet understreget, at den militære indsats var rettet mod Afghanistan og ikke andre lande. Nyrup Rasmussen fandt, at det var vigtigt at samle sig om denne opgave og sikre sammenholdet i den globale koalition. Endvidere fortalte statsministeren, at han og Blair havde været enige om at prioritere den humanitære indsats i Afghanistan og indtage en offensiv profil her.³⁷³

I samme periode blev de danske ministerier via diplomatiske kontakter til USA klogere på, hvordan allierede kunne bidrage til USA's operation. I forbindelse med de årlige sikkerhedspolitiske konsultationer i State Department, som i 2001 fandt sted den 16.-18. oktober, mødtes to chefer fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i Washington med en højtstående embedsmand fra National Security Council. Cheferne var Carsten Damsgaard, chef for

371 Indberetning, amb. London til UM nr. 710, ”Statsministerens besøg i London”, 17. oktober 2001, pk. 4, j.nr. 5.D.26.f, UM.

372 Telefonreferat, 7. kt., FMN, ”Statsministerens samtale med Premierminister Blair i London den 16. oktober 2001”, 17. oktober 2001, dok.nr. 16, j.nr.99-0132-11, FMN. Embedsmanden fra Statsministeriet understregede dog, at han havde oplysningerne fra 2. eller 3. hånd.

373 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. oktober 2001 kl. 12.00”, 18. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

Udenrigsministeriets Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, N.2, samt Kristian Fischer, chef for Forsvarsministeriet 3. afdeling, der var ministeriets NATO-kontor. I samtalen oplyste embedsmanden fra National Security Council om situationen i og omkring Afghanistan og fortalte, at den amerikanske administration for nærværende havde dårlige forudsætninger for at forudsige udviklingen de kommende uger – herunder hvilke militære behov, der måtte vise sig. Et af de uafklarede aspekter var, hvad det internationale samfund skulle stille op, når Taleban-styret var fjernet fra magten i Afghanistan. Embedsmanden fortalte, at én mulighed var at indsætte en international styrke med en form for FN-velsignelse. Den amerikanske embedsmand betonede, at dette ikke burde være en NATO-operation, men at en sådan operation alligevel mest effektivt ville kunne gennemføres i regi af SHAPE – NATO's øverste hovedkvarter for de allierede styrker i Europa. I givet fald måtte det være en "coalition of the willing".³⁷⁴

Ved samme anledning mødtes Damsgaard og Fischer med en embedsmand fra Pentagon, som udtrykte taknemmelighed for støtten fra NATO og fortalte, at den store folkelige opbakning fra en række lande – herunder Danmark – var blevet registreret tydeligt i Washington. Embedsmanden tilføjede, at ikke alle lande ville være i stand til at deltage med militære bidrag, bl.a. pga. deres størrelse, men at der samtidig var mange lande, der havde unikke kapaciteter, som der kunne blive brug for i de kommende år. Endvidere forudså embedsmanden, at kampagnen mod terrorisme ville komme til at bestå af samarbejde inden for flere forskellige skiftende koalitioner.³⁷⁵ Budskabet fra de årlige sikkerhedspolitiske konsultationer i USA synes således at være, at det krævede en vis størrelse at bidrage, men også at der på sigt kunne komme opgaver af en anden karakter, hvor flere lande ville blive inddraget.

I forbindelse med at den amerikanske ambassadør i København, Stuart A. Bernstein, nogle dage herefter skulle aflægge besøg

374 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 887, "Samtale i NSC: Mulighed for international styrke i Afghanistan", 16. oktober 2001, pk. 1, j.nr. 5.E.142, UM.

375 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 914, "N.2-chefen og AC3 samtale i Pentagon", 24. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.1.78, UM.

hos forsvarsministeren, lagde Forsvarsministeriet derfor op til, at forsvarsministeren kunne spørge ind til de amerikanske overvejelser om de videre skridt i Afghanistan og om tiden efter Taleban. I en notits til ministeren blev det opridset, at USA gjorde sig indledende overvejelser om en international fredsstyrke med FN-velsignelse i Afghanistan efter Taleban-styrets fald.³⁷⁶ Et lignende budskab blev leveret på et møde i NATO-Rådet den 24. oktober. Her forklarede den faste amerikanske repræsentant, ambassadør Burns, at den militære operation fortsat befandt sig i sin første fase, men at der ville komme efterfølgende faser, hvor der var brug for en bredere vifte af militære kapabiliteter, og hvor de allierede ville blive involveret. USA forudså, at der i tiden efter Taleban ville blive behov for en international tilstedeværelse, og Burns pegede på, at det var en opgave for det internationale samfund at skaffe økonomisk og politisk stabilitet.³⁷⁷

Ud fra drøftelserne i denne periode tegnede der sig således et billede af, at muligheden for et dansk bidrag til kampen mod international terrorisme også kunne antage anden karakter end et direkte, militært bidrag til den amerikanske operation i Afghanistan. Det synes at have været væsentligt for regeringen at fastholde den klare opbakning til USA. På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 23. oktober informerede regeringen om det uformelle stats- og regeringschefsmøde i Det Europæiske Råd, som havde fundet sted den 19. oktober i Gent. Mødets erklæring om bekæmpelse af terrorisme var ifølge statsministeren "endnu et klokkeklart signal om den utvetydige og fuldstændige europæiske støtte til en indsats mod terrorisme under enhver form" og en "utvetydig opbakning til USA, som Danmarks lagde vægt på." På rådsmødet var et erklæringsudkast fra det belgiske formandskab, som indeholdt en mindre klar linje i forhold til USA, hurtigt blevet droppet til fordel for en "klar og entydig erklæring". Dette skyldtes ifølge statsministeren, at det var vigtigt at få sendt et signal om "fuld støtte til

376 Notits, 7. kt., FMN, "Høflighedsvisit den 23. oktober 2001 af USA's ambassadør Stuart A. Bernstein", 22. oktober 2001, dok.nr. 94, j.nr.99-053-33, FMN.

377 Indberetning, DANATO til UM nr. 3120, "Bekæmpelse af terrorisme: Rådsmøde den 24. oktober 2001", 24. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.1.78, UM.

hele den indsats, der nu var i gang inden for de rammer, FN havde udstukket." Det første udkast ville ifølge Nyrup Rasmussen have medført et linjeskift i dansk politik, og fra dansk side havde man derfor meddelt, at man ikke kunne tilslutte sig det. I drøftelserne i Gent havde opmærksomheden også været rettet mod de humanitære aspekter og mod den store indsats, der skulle i gang efter de militære aktioners afslutning. Her var det ifølge statsministeren blevet udtrykt klart, at EU ville prioritere bistand til Afghanistan og regionen meget højt.³⁷⁸

I forhold til spørgsmålet om et dansk militært bidrag tyder det på, at regeringen forholdt sig afventende til spørgsmålet frem til slutningen af oktober. Den 24. oktober 2001 mødtes Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg, og i Statsministeriets talepunkter til mødet blev statsministeren opfordret til at udtrykke: "Vi skal stå ved vores tilsagn om støtte – politisk, militært, humanitært. Vi må se i øjnene, at der bliver tale om et langt forløb med mange forskellige elementer." Ifølge notatet måtte ingen kræfter spares i forbindelse med den humanitære bistand.³⁷⁹ Af udenrigsministerens talepunkter til mødet fremgår, at Lykketoft skulle orientere de øvrige regeringsmedlemmer om situationen i Afghanistan, bl.a. om at USA den 20. oktober havde indsat specialstyrker i landet, hvilket "markerede, at operationen nu er inde i sin anden fase". Ifølge talepunkterne havde den amerikanske administration inden for de seneste døgn forlænget den mulige horisont for den militære operation med tilkendegivelser om, at operationen kunne fortsætte langt ind i næste år. Hvad angik spørgsmålet om en fredsbevarende operation, pegede udenrigsministerens talepunkter på en "coalition of the willing" under FN-mandat som den mest sandsynlige løsning.³⁸⁰ Oplysningerne til Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg om indsættelsen af specialstyrker var baseret på oplysninger,

378 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn tirsdag den 23. oktober 2001 kl. 14.00", 23. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

379 Notat, STM, "Møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 24. oktober 2001 dagsordenens pkt. d: Situationen i og omkring Afghanistan", 24. oktober 2001, dok.nr. 1183, j.nr.5400-1, STM.

380 Talepunkt, N.2, N.6, S.3, S.5 og S.6, UM, til udenrigsministeren, "Situationen i og omkring Afghanistan", 23. oktober 2001, pk. 2, j.nr.5.E.142, UM.

som var indkommet fra den danske ambassade i Washington.³⁸¹ På mødet blev der således ikke lagt op til, at regeringen skulle tage en beslutning om, hvilken type af bidrag den forestillede sig at kunne tilbyde USA.

Militære forbindelser

I de sidste dage af oktober blev spørgsmålet om et dansk bidrag til den amerikanskledede aktion aktualiseret på ny. Anledningen var, at Danmark modtog en invitation fra USA om at udsende repræsentanter til det amerikanske forsvars Central Command beliggende i Tampa i Florida. Central Command var det operative hovedkvarter for aktioner i bl.a. Mellemøsten og Centralasien og havde kommandoen over de styrker, der var indsat i Operation Enduring Freedom. Regeringen fik opbakning til at besvare invitationen positivt, og hermed blev de dansk-amerikanske kontakter vedrørende operationen i Afghanistan formaliseret. I det følgende skal der ses nærmere på, hvad baggrunden for invitationen var, og hvilke tanker den danske regering gjorde sig om invitationen og udsigten til, at den kunne munde ud i et dansk militært bidrag til krigen i Afghanistan.

'Explicit discussions'

Udenrigsministeriet blev adviseret om, at en invitation kunne være på vej af ambassaden i Washington torsdag den 25. oktober 2001. Denne dag havde ambassaden fået en opringning fra en højtstående embedsmand fra State Department, som fortalte, at der var et brev på vej "i opfølgning af Danmarks generøse tilbud om at ville bidrage militært til kampen mod terrorisme." Adspurg om, hvad USA specifikt ville bede om, lød svaret fra State Department, at "dette vel mest hensigtsmæssigt måtte drøftes mellem de militære myndigheder." Den danske ambassade blev oplyst, at der endnu ikke var taget stilling til, hvor de videre drøftelser om et dansk bidrag skulle foregå, men at det kunne være i form af en forbin-

³⁸¹ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 905, "Operation "Enduring Freedom" – overraskelse og initiativ", 22. oktober 2001, pk. 2, j.nr.5.E.142, UM.

delsesofficer ved Central Command i Tampa, i Bruxelles, i SHAPE (NATO's europæiske overkommando i Mons, Belgien) eller et andet hovedkvarter. Embedsmanden kunne dog oplyse, at han var i besiddelse af en liste, som "omtalte nogle fly, flådeenheder, 'special operations' enheder, m.m." Embedsmanden fra State Department "var ikke helt klar over, hvordan man havde fundet frem til dette, men det så ud som om der havde været 'explicit discussions' om det den 10. oktober."³⁸²

Denne information fra Washington affødte to reaktioner i Udenrigsministeriet. Ministeriet gik både i gang med at opklare, hvad baggrunden for invitationen var, og begyndte også at forberede modtagelsen af den. Ambassadens indberetning var tilstillet chefen for Udenrigsministeriets Nordgruppe, Carsten Søndergaard. Af håndskrevne noter på den udskrevne indberetning fremgår, at Søndergaard samme dag havde set indberetningen og anmodet ambassadør Ulrik Federspiel "om at søge belyst, hvem der har ført 'explicit discussions'". Af endnu en håndskrevet note af Søndergaard fremgår, at der senere i løbet af aftenen kom svar tilbage fra Washington om, at State Department "ikke [kunne] oplyse det", da det "ikke [fremgik] af det memo, som samtalepartneren havde".³⁸³ De omtalte 'explicit discussions' den 10. oktober og listen med fly, flådeenheder og specialoperationsenheder virker således ikke til at være noget, som Udenrigsministeriet eller den danske ambassade i Washington umiddelbart havde kendskab til.

Udredningen har interviewet en række embedsmænd, der beskæftigede sig med sagen. Af disse husker én svagt, at der var polemik i forbindelse med den konkrete hændelse. Ifølge embedsmanden udløste dette overvejelser i Udenrigsministeriet om, hvornår og mellem hvem der havde været kontakt. Embedsmanden bemærker, at kontakten i sig selv ikke var opsigtsvækkende, idet der ofte var tætte kontakter på militært niveau, og tilføjer, at der i det konkrete tilfælde formentlig var tale om drøftelser på relativt

³⁸² Indberetning, amb. Washington til UM nr. 919, "Dansk bidrag til Enduring Freedom", 25. oktober 2001, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

³⁸³ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 919, "Dansk bidrag til Enduring Freedom", 25. oktober 2001, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

lavt niveau i Forsvaret. Grundet den sikkerhedspolitiske situation efter terrorangrebet ønskede Udenrigsministeriet imidlertid at være informeret om den type af kontakter og at have overblik over, hvilke potentielle bidrag USA blev stillet i udsigt.³⁸⁴ Øvrige embedsmænd, som udredningen har interviewet, husker ikke den konkrete hændelse, men peger ligeledes på, at der løbende finder uformelle drøftelser sted mellem danske og amerikanske forsvarsrepræsentanter.³⁸⁵

I gennemgangen af materiale fra ministeriets arkiv er der ikke fundet spor af, at ambassaden og ministeriet fik opklaret mysteriet på daværende tidspunkt. Senere, i begyndelsen af december, hvor det danske militære bidrag var under konkret udarbejdelse, blev ambassaden i Washington dog klogere på, hvad det var for en liste, embedsmanden fra State Department givetvis havde refereret til i samtalen den 25. oktober. Den 6. december havde ambassaden en samtale med en embedsmand fra National Security Council. Denne havde overrakt ambassadens udsendte "en kopi af NSC's oversigt over mulige danske bidrag med henblik på at sikre, at denne liste stadig var aktuel."³⁸⁶ Af oversigten, der blev sendt til ministeriet, fremgår, at National Security Council den 27. september 2001 havde noteret, at Danmark ville yde "Gen. Mill. Supt. (NATO Art. V)", dvs. generel militær støtte med en henvisning til NATO's artikel 5. Den 10. oktober 2001 havde National Security Council i tillæg hertil noteret et mere konkret tilbud, der i sin helhed bestod af følgende elementer: "6 Jaegercorps Teams (SOF), 2 Frogman Teams (SOF), 2 FF, 4 StanFlex Corvettes, 4 Coastal Cutters, 3 F-16s,

³⁸⁴ Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

³⁸⁵ En embedsmand peger på, at der i militære kredse ofte er uformelle møder mellem danske og amerikanske repræsentanter. Se interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv. En anden embedsmand har påpeget, at der kunne være tale om overfortolkning af strøtanker under uformelle drøftelser mellem danske og amerikanske forsvarsrepræsentanter. Se interview, anonym embedsmand, 25. juni 2018, Krigsudredningens arkiv. En tredje peger på, at substansdrøftelser typisk finder sted i regi af Forsvarsministeriet, men at Udenrigsministeriet også er involveret. Denne er dog ikke overrasket over, at sådanne drøftelser har fundet sted. Der kan være tale om 'rettidig omhu', men embedsmanden understreger også, at regeringen ikke er bundet af sådanne drøftelser. Se interview, anonym embedsmand, 24. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

³⁸⁶ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1039, "Militære bidrag til "Enduring Freedom" og den videre kamp mod terrorisme", 6. december 2001, pk. 3, j.nr. 5.E.142, UM.

3 S-61 Helco, 1 C-130, 2 Gulfstream A/C, 1 Challenger A/C". Endvidere fremgik det, at yderligere styrker ville være tilgængelige ved et forudgående varsel.³⁸⁷

De noterede elementer rækker ud over, hvad det danske bidrag til NATO's reaktionsstyrker indebar – f.eks. var Frømandskorpset ikke en del heraf, og reaktionsstyrkebidraget dækkede kun over to og ikke fire korvetter. Dette understreger, at der netop må have været specifikke drøftelser – jf. 'explicit discussions' – mellem danske og amerikanske militære repræsentanter og ikke blot drøftelser, der havde resulteret i en notering af det danske reaktionsstyrkebidrag til NATO. Der er ikke fundet materiale, der kan opklare, hvor National Security Council havde oplysningerne fra. Dog kan det konstateres, at der er et betydeligt sammenfald mellem den oversigt, som National Security Council var i besiddelse af, og den præsentation, der blev givet på Kastellet den 18. september. På en slide fra præsentationen, der viste, hvad Forsvaret umiddelbart havde mulighed for at bidrage med, fremgik følgende: 6 patruljer fra Jægerkorpset, 2 patruljer fra Frømandskorpset, 1 inspektionsskib på patrulje ved Island, 4 inspektionsskuttere på patrulje ved Grønland, 1 inspektionsskib på patrulje ved Færøerne, 4 enheder på patrulje i de hjemlige farvande, 2 F-16 fly fra afvisningsberedskabet, 1 F-16 fly fra rekognosceringsberedskabet, 3 S-61 helikoptere, 3 C-130 transportfly, 2 Gulfstream III fly og 1 Challenger 604 fly. På de følgende slides i præsentationen fulgte oversigter over, hvilke reaktionsstyrker Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet havde tilmeldt NATO og deres respektive beredskabstider samt hvilke øvrige styrker, der kunne bidrages med fra de tre værn, og hvornår de i givet fald kunne være klar.³⁸⁸

Invitationen til Central Command

Fredag den 26. oktober fik ambassadør Federspiel flere informationer om den invitation, som ambassaden den foregående dag var

³⁸⁷ Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1040, "NSC's oversigt over Danmarks militære bidrag under operation 'Enduring Freedom'", 6. december 2001, pk. 1, j.nr AD.SAG.5.E.142, UM.

³⁸⁸ Præsentation, FKO, "Mulige styrkebidrag fra Forsvaret", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM.

blevet adviseret om. I en samtale med en embedsmand fra State Department blev Federspiel oplyst, at den amerikanske ambassade i København fredag eller mandag ville blive instrueret om at overbringe et todelt budskab til de danske myndigheder: Dels ønskede de amerikanske myndigheder at takke "for de tilkendegivelser om støtte til USA, der var kommet fra Danmarks side", dels ville amerikanerne "endvidere 'invite' de danske myndigheder til at sende en forbindelsesofficer til Central Command". Ambassadøren sendte beskeden til Udenrigsministeriet og samme dag blev den videregivet til ministeriets direktør, Friis Arne Petersen, samt departementscheferne i Statsministeriet og Forsvarsministeriet, Nils Bernstein og Anders Trolborg.³⁸⁹ Alle tre ministerier var således forberedte på det, da den amerikanske ambassade i København som varslet afleverede en skrivelse til Statsministeriet mandag den 29. oktober.³⁹⁰

I ministerierne i Danmark var der kendskab til, at en række andre lande allerede havde modtaget eller var på vej til at modtage en lignende henvendelse. I de forudgående uger var der modtaget indberetninger fra forskellige danske ambassader om, at deres værtslande havde sendt forbindelsesofficerer til Central Command. Dette gjaldt f.eks. Tyrkiet, Frankrig og Italien.³⁹¹ I tillæg hertil meddelte den danske NATO-repræsentation den 19. oktober, at amerikanske kilder havde oplyst, at Australien, Canada, Frankrig, Holland, Italien, Jordan, New Zealand, Qatar, Storbritannien, Tyrkiet og Tyskland alle var repræsenteret ved Central Command.³⁹² En tilsvarende besked var tilgået ambassaden i Washington, der den

389 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 926, "Amerikansk henvendelse i anledning af Operation Enduring Freedom", 26. oktober 2001, pk. 2, j.nr.5.E.142, UM.

390 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

391 Indberetning, amb. Ankara til UM nr. 330, "Tyrkiet-USA: Briefing ved herværende amerikanske ambassade vedr. USAs samarbejde med Tyrkiet efter 11. september", 11. oktober 2001, pk. 1, j.nr. 105.I.78, UM; indberetning, amb. Paris til UM nr. 605, "Udviklingen efter den 11. september. Samtale med den franske politiske direktør", 11. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM; indberetning, amb. Rom til UM nr. 431, "Premierminister Berlusconi's besøg i Washington D.C. den 15. ds.", 16. oktober 2001, pk. 9, j.nr.5.T.104, UM.

392 Indberetning, DANATO til UM nr. 3063, "Bekæmpelse af terrorisme", 19. oktober 2001, pk. 2, j.nr.AD.SAG.105.I.78, UM.

22. oktober meddelte, at Qatar og Saudi-Arabien begge havde en permanent repræsentation ved det amerikanske militære hovedkvarter.³⁹³ Derudover havde USA på et møde mellem NATO og EU peget på det effektive militære samarbejde, der var blevet etableret af allierede ved Central Command.³⁹⁴ I sin samtale med State Department den 26. oktober fik Federspiel endvidere oplyst, at en lignende henvendelse ville tilgå ca. 30 andre lande. Nogle af disse lande ville dog modtage en invitation, hvor et afsnit var udeladt og erstattet med et andet formuleret i mere generelle vendinger.³⁹⁵ Indtrykket fra Federspiels samtaler med State Department synes således at være, at baggrunden for invitationen til Danmark var todelte: Invitationen var dels en opfølgning på de drøftelser, der havde fundet sted den 10. oktober, dels et udtryk for et amerikansk ønske om generelt at øge den militære tilstedeværelse fra koalitionslande ved Central Command. Invitationen var med andre ord et udtryk for, at USA var i færd med at udvide kredsen af koalitionslande, men havde for Danmarks vedkommende samtidig en konkret anledning.

Det er siden blevet beskrevet, hvordan USA i løbet af september og oktober modtog talrige tilbud fra koalitionslande om militær støtte, men at de politiske beslutningstagere i USA havde svært ved at beslutte sig for en måde at bruge tilbuddene på.³⁹⁶ For at få overblik over de forskellige tilbud og deres anvendelighed lod general Tommy Franks i slutningen af september forbindelsesofficerer fra koalitionslandene komme til Central Commands hoved-

393 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 905, "Operation "Enduring Freedom" – overraskelse og initiativ", 22. oktober 2001, pk. 2, j.nr. 5.E.142, UM.

394 Indberetning, DANATO til UM nr. 3115, "Bekæmpelse af terrorisme: NAC/PSC-møde den 23. oktober 2001", 24. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

395 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 926, "Amerikansk henvendelse i anledning af Operation Enduring Freedom", 26. oktober 2001, pk. 2, j.nr. 5.E.142, UM. Et af de lande, der modtog en invitation samtidig med Danmark, var Norge. I skrivelsen fra den amerikanske ambassade i Oslo blev der i generelle vendinger takket for "Norway's proactive planning in anticipation of our needs" og det blev oplyst, at formålet med invitationen var at konkretisere eventuelle norske bidrag. Om den norske invitation se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 46.

396 Bensahel 2003, *The Counterterror Coalitions*, s. 9.

kvarter.³⁹⁷ Der er i den eksisterende forskning peget på, at særligt Storbritannien arbejdede hårdt på at få yderligere NATO-allierede inkluderet i operationen.³⁹⁸ Dette afspejles også i det danske kilde-materiale. Ved en briefing af statsministeren den 15. oktober forklarede forsvarsministeren, at den britiske forsvarsminister havde fortalt ham, at Storbritannien gerne så deltagelse af andre lande i operationen.³⁹⁹ Samme besked lød fra ambassaden i Washington den 26. oktober. Efter at EU-kredsen i Washington var blevet orienteret om den britiske udenrigsministers samtaler med den amerikanske administration, meddelte ambassaden, at briterne over for amerikanerne havde understreget betydningen af, at tilbuddene fra koalitionslandene blev udnyttet for at konsolidere opbakningen til operationen i disse lande. Endvidere blev det oplyst, at State Department havde været enige i argumentet, mens Pentagon havde været mere tøvende og antydte, at der var problemer med at skabe overblik over de mange tilbud.⁴⁰⁰ Fra den danske ambassade i London blev det endvidere oplyst, at det var de lande, der havde givet tilsagn om at bidrage til den militære indsats, som modtog et brev fra den amerikanske regering. Ifølge det britiske udenrigsministerium, der var kilden for oplysningerne, var det vigtigt, at USA understregede tilsagnetenes politiske betydning, da ikke alle tilsagn nødvendigvis ville resultere i en konkret amerikansk anmodning.⁴⁰¹ De danske ministerier var således klar over, at invita-

397 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 159; Franks og McConnell 2004, *American Soldier*, s. 266, 538-539; Feith 2008, *War and Decision*, s. 89-91. Det er dog også fremført, at de første koalitionslande ankom til Central Command i de første dage efter terrorangrebet. Se Wright et al. 2010, *A Different Kind of War*, s. 39. I et TV-interview i 2002 forklarede Franks, at i omegnen af 15 lande var repræsenteret ved Central Command ved udgangen af september 2001. Se Franks 2002, "Campaign Against Terror", 8. september 2002.

398 Lambeth 2005, *Air Power Against Terror*, s. 117. Storbritannien havde ligeledes påtaget sig en ledende rolle i at forme af den internationale agenda i kølvandet på terrorangrebet og arbejdede på at mobilisere diplomatisk solidaritet. Se Seldon, Snowden og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 50, 52; Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*, s. 561-562, 564-572, 581.

399 Referat, STM, "Referat af briefing den 15. oktober 2001 kl. 14.00 i Statsministeriet", 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

400 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 931, "Udenrigsminister Straw i Washington", 26. oktober 2001, pk. 11, j.nr.5.T.104, UM. Om forskellige hensyn internt i den amerikanske administration, se også Woodward 2002, *Bush at War*, s. 179-180.

401 Indberetning, amb. London til UM nr. 746, "Militære aktion i Afghanistan: status", 30. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

tionen til at sende militære repræsentanter til Central Command også havde et politisk formål og ikke nødvendigvis ville resultere i udsendelsen af et militært bidrag til operationen i Afghanistan.

Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn

Mandag den 29. oktober var udenrigsminister Mogens Lykketoft til EU-møde i Luxembourg. Han modtog derfor brevet med invitationen til Central Command via en fax sendt fra Udenrigsministeriet til EU-delegationen. I telefaxen blev ministeren orienteret om, at Udenrigsministeriets direktør og Statsministeriets departementschef havde drøftet brevet og var blevet enige om, "at det burde overvejes at orientere Det Udenrigspolitiske Nævn allerede i morgen."⁴⁰² Nævnet mødtes derfor til et hasteindkaldte møde tirsdag den 30. oktober om formiddagen. På mødet gav udenrigsministeren først en kort opsummering af den aktuelle situation i Afghanistan, hvorefter statsministeren oplyste om den invitation, han havde modtaget via den amerikanske ambassadør om mandagen. Poul Nyrup Rasmussen fortalte, at regeringen havde til hensigt at besvare invitationen positivt, idet den i regeringens øjne var "en logisk politisk konsekvens af den afstukne kurs". Statsministeren mindede om, at regeringens linje siden terrorangrebet havde været, at Danmark stillede sig fuldt solidarisk med USA. Sammen med de øvrige NATO-lande havde Danmark konkret udtrykt dette gennem artikel 5-aktiveringen og fulgt op herpå i form af aflastningen i Makedonien, deployeringen af AWACS-fly og de stående flådestyrker samt tilladelsen til overflyvning af dansk luftrum. Med Nyrup Rasmussens ord var regeringens linje "usvækket og klart den samme som den 11. september, hvad enten støtten i kampen imod terror kanaliseredes kollektivt gennem NATO, eller USA anmodede os og andre allierede om den bilateralt." Linjen var den samme, forklarede statsministeren, fordi formålet og grundlaget var det samme, med henvisning til NATO's artikel 5 og FN's resolutioner. Desuden pegede han på, at det ville højne regeringens informationsniveau væsentligt og dermed også gavne Folketinget

⁴⁰² Telefax, UM til udenrigsministeren, "Dansk officer til Central Command i Florida", 29. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.1.78, UM.

at være repræsenteret ved Central Command. Endelig understregede statsministeren over for Nævnet, at der var "tale om starten på en proces", og at "det lå i sagens natur, at samarbejdet med USA ville kunne munde ud i beslutninger, der krævede stillingtagen af Folketinget."⁴⁰³

Herefter fik udenrigsministeren ordet. Han henviste til, at der var mange andre områder ud over det militære, hvor en fokuseret international indsats var påkrævet, men at den amerikanske regering "med tilfredshed [havde] noteret sig, at man fra dansk side – i princippet – havde tilkendegivet vilje til også at bidrage militært." Det var på denne baggrund, at USA havde inviteret til en dansk tilstedeværelse ved Central Command. Lykketoft fortalte ligeledes, at det var oplyst, at USA "parallelt med henvendelsen til Danmark havde fremsat et lignende tilbud til mere end 20 andre lande", og at det var hans vurdering, at alle landene ville acceptere tilbuddet. Desuden havde tolv lande, som stod i og uden for NATO, allerede i nogen tid haft en sådan tilstedeværelse ved Central Command. Udenrigsministeren fremhævede, at formålet med en sådan forbindelsesordning var at etablere en hurtig og direkte kommunikationskanal – en kanal, som også ville kunne bruges til at kommunikere eventuelle amerikanske ønsker om danske militære bidrag på et senere tidspunkt. I forlængelse heraf understregede ministeren, at der på nuværende tidspunkt ikke kunne siges noget konkret om, hvad et evt. dansk bidrag i givet fald kunne bestå af. I de videre drøftelser præciserede forsvarsministeren, at de danske officerers opgave bestod i at følge udviklingen og "videreformidle budskaber fra Central Command – evt. i form af anmodninger og forespørgsler".⁴⁰⁴ Regeringen gjorde det således klart for Nævnet, at tilstedeværelsen ved Central Command kunne lede frem til en

403 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

404 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

dansk deltagelse i den militære operation, men at indholdet af et konkret bidrag endnu ikke var afklaret.

Repræsentanterne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti tilkendegav, at deres partier bakkede op om regeringens ønske om at tage imod invitationen. Også Socialistisk Folkeparti meddelte, at der "ingen alarm" var fra dem, idet partiet anså tilstedeværelsen ved Central Command som en forlængelse af det normale samarbejde inden for NATO. Keld Albrechtsen fra Enhedslisten tilkendegav derimod, at hans parti af principielle grunde var imod regeringens linje. Enhedslisten mente, at arbejdet burde ligge i FN og ønskede ikke at gøre Central Command, der var en militær organisation, til det politiske centrum.⁴⁰⁵

I regeringens rådførelse med Nævnet lagde ministrene vægt på, at det at takke ja til invitationen ville være i overensstemmelse med den kurs, som Danmark havde fulgt siden terrorangrebene den 11. september med offentlige tilkendegivelser om støtte til USA og den aktive opbakning gennem NATO-alliancen. Ifølge Udenrigsministeriets optegnelser fra nævnsmødet lagde regeringen ikke op til en drøftelse af, hvorvidt der skulle tillægges begrænsninger på forbindelseselements mandat, ligesom dette spørgsmål ikke blev rejst af de øvrige partier. Sammensætningen blev heller ikke berørt direkte, men forsvarsminister Jan Trøjborg fortalte, at han ikke kunne gå i detaljer om, "hvilke evner der ville blive efterspurgt". Han gjorde det dog klart, at officererne ville have "de rigtige kapaciteter", og at "[b]redten i den danske mission ville svare til de specialer, der var relevante." Det fremgår ligeledes af optegnelserne fra nævnsmødet, at udenrigsministeren skulle have sagt, at et dansk bidrag "muligvis kunne omfatte fly, flådeenheder og/eller specialstyrker."⁴⁰⁶ Hermed synes der således at være blevet lagt op

405 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

406 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigs-politiske Nævn tirsdag den 30. oktober 2001 kl. 10.30", 30. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

til, at et evt. dansk bidrag kunne sammensættes af personale fra alle Forsvarets tre værn, herunder specialstyrker.

Lykketoft har dog oplyst til udredningen, at han i forelæggelsen for Nævnet ikke henviste specifikt til specialstyrker som en mulig komponent i et evt. dansk bidrag. I sin personlige dagbog har Lykketoft skrevet: "[F]orinden fik jeg trukket omtale af specialstyrker som mulig komponent ud af forelæggelse!"⁴⁰⁷ Ifølge den daværende udenrigsminister havde der således inden rådføringen med Det Udenrigspolitiske Nævn været en drøftelse i regeringen om denne specifikke formulering, hvor Lykketoft var lykkedes med at få formuleringen ud. Uoverensstemmelsen mellem Udenrigsministeriets optegnelser fra mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn og Lykketofts personlige noter kan skyldes, at ministeriernes forberedte talepunkter sædvanligvis dannede grundlag for, hvordan ministrenes indlæg blev noteret i optegnelserne. Forud for nævns-mødet den 30. oktober oversendte Udenrigsministeriet de udarbejdede talepunkter til Statsministeriet med henblik på kommentarer, og det kan konstateres, at specialstyrker her indgik som en mulig komponent, og at det samme er tilfældet i Statsministeriets redigerede talepunkter.⁴⁰⁸ Dette indikerer, at henvisningen til specialstyrker muligvis først er taget ud sent i processen.

Forbindelseselementets mandat og sammensætning

Det var op til Forsvaret at stå for udsendelsen af forbindelseselementet, og forberedelserne gik i gang inden rådføringen med Det Udenrigspolitiske Nævn. Mandag aften, hvor invitationen var blevet modtaget om formiddagen, anmodede Forsvarsministeriet Forsvarskommandoen om at fremsætte et konkret forslag til sammensætningen af et forbindelseselement til Central Command.⁴⁰⁹ Tirsdag morgen, inden mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn, vend-

407 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

408 Talepunkt, N.2, UM til udenrigsministeren, "Møde i Det Udenrigspolitiske Nævn den 30. oktober 2001. Dansk tilstedeværelse ved Central Command i USA", 29. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

409 Telefax, FMN til FKO, "Udsendelse af dansk forbindelseshold til CENTRAL COMMAND", 29. oktober 2001, dok.nr. 30, j.nr.99-0132-14, FMN.

te Forsvarskommandoen tilbage med en anbefaling af et hold bestående af fem personer. Holdet vurderedes at kunne afrejse fra Danmark den 1. november og dermed være operative i USA fra den 3. november. Forsvarskommandoen udpegede oberst Ib J. Bager fra Forsvarskommandoen som delegationsleder for det danske forbindelseselement ved Central Command. Derudover skulle det danske hold bestå af en oberstløjtnant fra Forsvarskommandoen, en major fra Jægerkorpsen, en major fra Forsvarets Efterretningstjeneste og en kaptajn fra Flyvertaktisk Kommando. Det blev af Forsvarskommandoen slået fast, at forbindelseselementet ville have til opgave at "følge udviklingen i den militære situation og operationsplanlægning for US og andre koalitionslandes styrker samt at videreformidle anmodninger, forespørgsler, besvarelser samt øvrige budskaber fra og til US CENTCOM."⁴¹⁰

Da regeringen tirsdag formiddag havde fået opbakning i Nævnet til at imødekomme invitationen fra USA, kunne Forsvarsministeriet tirsdag aften tiltræde anbefalingen fra Forsvarskommandoen og bemyndige denne til at påbegynde udsendelsen. Ved denne lejlighed blev det fra Forsvarsministeriets side indskærpet, at selv om forbindelseselementet var underlagt Forsvarskommandoen og skulle rapportere hertil, ønskede ministeriet at blive holdt løbende orienteret om forbindelseselementets virksomhed. Dette skete med henvisning til, at udsendelsen af et dansk forbindelseselement havde til hensigt at øge regeringens informationsniveau.⁴¹¹

Der var imidlertid stadig et udestående vedrørende udsendelsen af forbindelseselementet, som skulle afklares mellem statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren. Nævnsmødet sluttede kl. 11.15, og umiddelbart derefter kontaktede Per Poulsen-Hansen, departementsråd i Statsministeriet, ledelsen i Udenrigsministeriet. Poulsen-Hansen oplyste, at der sidst på dagen ville blive arrangeret et møde mellem de tre ministre og forsvarschefen med henblik på at drøfte udsendelsen og forbindelseselementets

⁴¹⁰ Telefax, FKO til FMN, "Dansk forbindelseselement til US CENTRAL COMMAND", 30. oktober 2001, dok.nr. 31, j.nr.99-0132-14, FMN.

⁴¹¹ Telefax, FMN til FKO og FE, "Udsendelse af dansk forbindelseselement til US CENTRAL COMMAND", 30. oktober 2001, dok.nr. 33, j.nr.99-0132-14, FMN.

opgave. Formålet med mødet var ”at gøre det umisforståeligt klart for Forsvaret, at missionen i k k e må indskibe sig i drøftelser om yderligere danske militære bidrag uden forudgående forelæggelse for de tre ministre.”⁴¹²

Mødet blev afholdt senere på dagen – ifølge Lykketofts ministerkalender kl. 18.00 i Statsministeriet.⁴¹³ Der er ikke fundet et referat fra mødet i de centrale ministeriers arkiver, men ud fra talepunkter og håndskrevne noter er det muligt at udlægge, hvad der skete på mødet. Af statsministerens talepunkter til mødet fremgår, at beslutningen blev set som liggende i forlængelse af de tidligere danske militære bidrag, og at der var ”tale om en fase i den proces, vi har indledt til støtte for USA”. Udsendelsen ville give mulighed for at følge udviklingen meget tæt, og regeringen forventede ”løbende og tæt indrapportering fra Tampa, så vort beslutningsgrundlag bliver så godt og realistisk som muligt”. Men det lå også Nyrup Rasmussen ”meget på sinde at understrege, at forbindelsesholdet opgave netop er, hvad betegnelsen indebærer: at holde direkte forbindelse til den pågældende myndighed. Hverken mere eller mindre.” Forbindelsesofficererne skulle være regeringens ”øjne og ører” og skulle formidle informationer ”hjemover og herfra til amerikanerne.” Statsministeren gjorde det yderlige klart ved at præcisere, at forbindelsesofficererne ”ikke uden udtrykkelig bemyndigelse [skulle] føre forhandlinger om selv foreløbige aftaler om eventuelle danske styrkebidrag eller indgå i planlægning af sådanne bidrags karakter”, men derimod alene ”fungere som relæ for beslutninger truffet her i København.” Ifølge talepunkterne kunne Nyrup Rasmussen yderligere understrege: ”Alting vil som nævnt fremover ske efter udtrykkelig bemyndigelse, som udstedes efter politisk beslutning herom.”⁴¹⁴

Af forsvarsministerens talepunkter til mødet fremgår, at forbindelseselementets opgaver primært ville være at følge udviklingen i

412 E-mail, Michael Zilmer-Johns, UM, til Friis Arne Petersen, UM, m.fl., ”Møde i Statsmin. senere i dag”, 30. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

413 Ministerkalender, Mogens Lykketoft, 2001, UM.

414 Talepunkter, STM, ”Udsendelse af militært forbindelseshold til Central Command i Tampa: Møde den 30. oktober 2001 med udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

den militære situation og operationsplanlægningen for amerikanske og andre koalitionslandes styrker og at videreformidle anmodninger, forespørgsler, besvarelser og øvrige budskaber fra og til Central Command. I talepunkterne blev det ydermere fremhævet, at "såfremt det på et senere tidspunkt skulle vise sig nødvendigt at yde konkret dansk støtte til operationerne", ville forbindelseselementet kunne blive inddraget i drøftelser af operative detaljer. Men forbindelseselementet skulle ikke selvstændigt behandle og besvare henvendelser. Det skulle derimod handle på instruktion formidlet via Forsvarskommandoen.⁴¹⁵

I Statsministeriets og Udenrigsministeriets arkiv findes to dokumenter med håndskrevne noter fra mødet, som giver et indblik i drøftelserne på mødet udover de talepunkter, som var forberedt på forhånd. Af noterne fremgår, at Trøjborg erklærede sig enig i statsministerens præcisering: Forbindelseselementet skulle være "eyes and ears only" – de skulle følge operationsplanlægningen, men kunne ikke agere uden instruks. I Udenrigsministeriets notat er forsvarsministeren citeret for at sige, at det var vigtigt, at Forsvaret "ikke initiere[de] bestemte type beslutninger", mens Trøjborg ifølge Statsministeriets notat udtalte, at "ingen skal tro, vi initierer nye bidrag". Det blev desuden nævnt, at der havde været en situation, hvor USA havde opfattet danske informationer som bidrag. Endelig fremgik det af noterne, at det på et tidspunkt skulle vurderes blandt de tre ministre, om den danske regering skulle give et signal til amerikanerne om, hvad der kunne bidrages med. Det blev med andre ord overvejet, om den danske regering skulle henvende sig til USA med et forslag. I tillæg til disse drøftelser mente for-

415 Talepunkter, FMN, "Dansk militært forbindelseselement til US CENTRAL COMMAND", udateret, dok.nr. 37, j.nr.99-0132-14, FMN.

svarschef Christian Hvidt, at det ville være nemt at håndtere, og at den aftalte fremgangsmåde var rigtig – ”specielt det med ørerne”.⁴¹⁶

Derudover understregede udenrigsministeren, at det var vigtigt, at den danske regering – før den vurderede, hvad den evt. ville sende af bidrag til operationen i Afghanistan – havde kendskab til, hvad de andre lande påtænkte at levere. Ifølge Lykketoft skulle der konsulteres med lande, der var ”like-minded”, som f.eks. Norge og Holland.⁴¹⁷ Der blev fra ministerens side hermed lagt op til, at det også var en væsentlig opgave for forbindelseselementet at skabe overblik over, hvad øvrige lande, ikke mindst de allierede i NATO, havde af planer for at deltage i koalitionen.

Som tidligere omtalt har Lykketoft fremført, at han fik specialstyrker som et muligt element taget ud af fremlæggelsen i Nævnet. Udenrigsministeren havde tilsyneladende ikke ønsket at lægge op til, at udsendelsen af specialstyrker kunne blive et resultat af forbindelseselementet tilstedeværelse ved Central Command. Samtidig kan det dog konstateres, at Jægerkorpset var repræsenteret i den delegation, der påtænktes udsendt. Det fremgår hverken af noterne fra mødet eller andet materiale, at regeringen drøftede forbindelseselementets sammensætning, og Lykketoft har ligeledes fortalt udredningen, at han ikke erindrer drøftelser herom.⁴¹⁸ I Statsministeriets noter fra mødet er ud for Jægerkorpset dog noteret ”ligger ikke noget i det”, hvilket indikerer, at korpsets tilstedeværelse blev bemærket. Et andet sted på Statsministeriets papir står ”ikke pick & choose” noteret, hvilket givetvis er en reference til, at det var den danske regering – og ikke USA – der skulle bestemme eventuelle bidrag. Endelig fremgår det af begge dokumenter, at statsministeren forklarede, at der ikke var stillet nogen

416 Talepunkter, STM, ”Udsendelse af militært forbindelseshold til Central Command i Tampa: Møde den 30. oktober 2001 med udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; e-mail, Michael Zilmer-Johns, UM, til Friis Arne Petersen, UM, m.fl., ”Møde i Statsmin. senere i dag”, 30. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

417 Talepunkter, STM, ”Udsendelse af militært forbindelseshold til Central Command i Tampa: Møde den 30. oktober 2001 med udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; e-mail, Michael Zilmer-Johns, UM, til Friis Arne Petersen, UM, m.fl., ”Møde i Statsmin. senere i dag”, 30. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

418 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

”ekspresbehandling” i udsigt. Der skulle i stedet regnes med en beslutningsproces over en periode på 3-4 uger.⁴¹⁹

På mødet blev det således understreget over for Forsvaret, at et muligt fremtidigt dansk bidrag måtte blive til på politisk og ikke militært initiativ. Forbindelseselementets sammensætning repræsenterede dog de elementer, som Forsvaret fandt relevante, og det er værd at bemærke, at sammensætningen ikke indikerer, at der skulle være begrænsninger i forhold til, hvad der kunne udsendes. Det er nærliggende at antage, at henvisningen til ”en situation”, hvor USA havde opfattet danske informationer som et tilbud om et bidrag, drejede sig om de såkaldte ’explicit discussions’. Det er formodentligt også i det lys, at mødets formål skal ses, hvilket ligeledes blev kraftigt understreget af statsministeren.

Mødet foranledigede, at Forsvarsministeriets ledelse ændrede i opgavebeskrivelsen for forbindelseselementet. Forsvarskommandoen havde den 30. oktober udarbejdet et direktiv for forbindelseselementet, som Forsvarsministeriet efter mødet om aftenen så anledning til at revidere.⁴²⁰ I det første udkast hed det, at en af de opgaver, som forbindelseselementet skulle løse, var at ”[f]orhåndsdrøfte omfanget af evt. anmodninger om styrkebidrag eller anden støtte med US CENTCOM med henblik på at afstemme evt. fremsatte ønsker med realistiske danske muligheder for at imødekomme disse.”⁴²¹ I den reviderede udgave af direktivet var denne sætning taget ud, og Forsvarsministeriets 1. kontor fandt derfor, at den nye udgave var ”i tråd med de retningslinjer, der fremgik af mødet med statsministeren 30. oktober 2001”.⁴²² Ministeriet kunne nu tiltræde direktivet, som formulerede opgavebeskrivelsen for forbindelseselementet på følgende vis: At følge den militære situation og operationsplanlægning for både de amerikanske styrker

419 Talepunkter, STM, ”Udsendelse af militært forbindelseshold til Central Command i Tampa: Møde den 30. oktober 2001 med udenrigsministeren, forsvarsministeren og forsvarschefen”, 30. oktober 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; e-mail, Michael Zilmer-Johns, UM, til Friis Arne Petersen, UM, m.fl., ”Møde i Statsmin. senere i dag”, 30. oktober 2001, pk. 1, j.nr.105.I.78, UM.

420 Notits, 1. kt., FMN, 31. oktober 2001, dok.nr. 35, j.nr.99-0132-14, FMN.

421 Direktiv, FKO, ”Direktiv for det danske militære forbindelseselement til USA”, 30. oktober 2001, dok.nr. 34, j.nr.99-0132-14, FMN.

422 Notits, 1. kt., FMN, 31. oktober 2001, dok.nr. 35, j.nr.99-0132-14, FMN.

og øvrige koalitionslande; at videreformidle anmodninger, forespørgsler, besvarelser og øvrige budskaber fra og til Forsvarskommandoen; og endelig dagligt at rapportere status i ovenstående situation og planlægning.⁴²³

Med hele vejen? – en delkonklusion

Med iværksættelsen af Operation Enduring Freedom i Afghanistan i begyndelsen af oktober indledte USA det militære mod-svar på terrorangrebet den 11. september. Hermed stod det også klart, at USA selv førte an i operationen og i første omgang ikke efterspurgte bidrag fra øvrige allierede. Dermed ændredes også forudsætningerne for et muligt dansk bidrag.

På den ene side gav operationens iværksættelse anledning til fornyede overvejelser i Danmark om et muligt militært bidrag. I regi af Regeringens Sikkerhedsudvalg blev regeringen bekendt med, at forsvarschefen forventede, at der ville komme et ønske om et konkret dansk bidrag. Fra Forsvarets side blev muligheden for at bidrage således holdt åben, og som det fremgår af kapitlet, havde repræsentanter fra Forsvaret ført uformelle – men eksplicitte – drøftelser med USA om, hvad Danmark ville være i stand til at levere, hvis et dansk bidrag blev aktuelt. Også Forsvarsministeriet indtog en proaktiv rolle ved at benytte lejligheden vedrørende udsendelsen af en dansk korvet til en NATO-operation i Middelhavet til at søge at opnå et bredere mandat for dansk militær deltagelse i den internationale kamp mod terrorisme. Selvom et dansk militært bidrag ikke var aktuelt i løbet af oktober, efterlader undersøgelsen af den politiske proces det indtryk, at regeringen i princippet var rede til at følge de tidligere tilkendegivelser om dansk opbakning op med en konkret politisk beslutning om et dansk bidrag.

På den anden side gav indledningen på Operation Enduring Freedom også anledning til overvejelser om den humanitære og politiske situation i Afghanistan. Regeringen understregede, at der her var tale om en opgave, som det internationale samfund og

423 Direktiv, FKO, "Direktiv for det danske militære forbindelseselement til USA", 31. oktober 2001, dok.nr. 34, j.nr.99-0132-14, FMN.

Europa måtte påtage sig, og et område, hvor Danmark havde en væsentlig rolle at spille. I løbet af oktober tegnede der sig et billede af, at muligheden for et dansk bidrag til kampen mod international terrorisme også kunne antage anden karakter end et direkte, militært bidrag til den amerikanske operation i Afghanistan – eksempelvis som led i en humanitær indsats eller ved indsættelsen af en international styrke efter Taliban-styrets fald.

Da regeringen ved udgangen af oktober modtog en invitation til at sende danske forbindelsesofficerer til Central Command og fik opbakning hertil fra Det Udenrigspolitiske Nævn, blev der indledt en proces, som formaliserede de dansk-amerikanske militære kontakter. Regeringen gjorde det klart, at forbindelseselementet ikke måtte foretage drøftelser om danske militære bidrag uden forudgående forelæggelse for de tre ministre, og at den militære proces således ikke måtte foregribe den politiske. Samtidig blev handlerummet for et bidrag til Operation Enduring Freedom holdt åbent i den forstand, at sammensætningen af forbindelseselementet afspejlede alle de kapaciteter, som det danske Forsvar kunne bidrage med. Hvis regeringen – som det senere er blevet fremført – allerede havde besluttet, at den ikke ville sende specialstyrker, kunne dette have været afspejlet i forbindelseselementets sammensætning. Regeringen kunne ligeledes have givet forbindelseselementet et smallere mandat – f.eks. ved at understrege, at det var et bidrag til en stabiliserende indsats eller et humanitært bidrag, som Danmark var interesseret i at tilbyde.

KAPITEL 6

Valgkamp

Tirsdag den 31. oktober 2001 kl. 12.00 udskrev statsminister Poul Nyrup Rasmussen valg til Folketinget ved et pressemøde afholdt i Statsministeriet. Valget skulle afholdes den 20. november 2001, hvor også amts- og kommunalvalget skulle finde sted. I slutningen af oktober var der ca. fire måneder tilbage af den indeværende valgperiode. Blandt observatører både i samtiden og i eftertiden er der blevet peget på, at Nyrup Rasmussens årsag til at udskrive valget på dette tidspunkt var, at han søgte at udnytte den 'statsmandseffekt', han syntes at have opnået efter terrorangrebet den 11. september, hvilket bl.a. havde udmøntet sig i bedre meningsmålinger for den siddende regering.⁴²⁴ Selv motiverede statsministeren valgudskrivelsen med, at 11. september havde forandret verden så meget, at der var behov for et folketingsvalg. Nyrup Rasmussen henviste til beslutningerne om at udsende korvetten Niels Juel og om at sende repræsentanter fra det danske forsvar til Central Command i USA og fortsatte: "Der bliver behov for nye beslutninger og ny international solidaritet og nye bidrag fra Danmark. Dem skal vi være klar til at løfte." Ifølge statsministeren havde Danmark behov for beslutningskraft, hvilket ikke ville være tilfældet, hvis de kommende måneder var præget af valgkamp.⁴²⁵

Som det fremgår af forrige kapitel var spørgsmålet om dansk deltagelse i operationen i Afghanistan uafklaret ved udskrivelsen af valget. Med beslutningen om at udsende et dansk forbindelses-

424 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 59; Lidegaard 2013, *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*, s. 631.

425 Statsministeriet 2001, "Hele Danmark går til valg", 31. oktober 2001.

element til den amerikanske Central Command var der indledt en proces, som formaliserede dialogen med USA og som kunne føre til en dansk deltagelse i en eller anden form. Dette kapitel behandler perioden frem til og med valgdagen i to spor. For det første undersøges det, hvilke informationer der tilgik danske myndigheder om udviklingen i operationen i Afghanistan og overvejelserne om Afghanistans fremtid. For det andet undersøges det, hvilke budskaber det danske forbindelseselement ved Central Command formidlede hjem til Danmark.

Den internationale udvikling

I løbet af november udviklede den amerikanskledede operation i Afghanistan sig i et hastigt tempo. Da Talebans luftforsvar var blevet uskadeliggjort i operationens indledende fase, var det muligt for USA at udføre luftaktioner ved dagslys med minimal risiko og at fokusere luftkampagnen mod flygtige og ikke kun faste mål. Med indsættelse af det første hold af specialstyrkesoldater i sidste halvdel af oktober fik USA en militær tilstedeværelse i Afghanistan, som kunne dirigere luftangrebene ved frontlinjerne til støtte for Den Nordlige Alliance. I begyndelsen af november var der indsat specialstyrker ved alle de større hærførere i Den Nordlige Alliance, og den koordinerede indsats afstedkom faldet af Mazar-e Sharif den 9. november efterfulgt af bl.a. Herat, Kabul og Kunduz inden for to uger. På nogle få dage gik Den Nordlige Alliance fra at kontrollere mindre end 15 procent af landet til at kontrollere den nordlige halvdel af Afghanistan, hvor ikke mindst

faldet af Kabul i dagene omkring den 13. november markerede et symbolsk vendepunkt i krigen.⁴²⁶

De militære fremskridt på slagmarken i Afghanistan gav anledning til overvejelser i det internationale samfund om Afghanistans fremtid. Dette indebar bl.a. spørgsmål om dannelsen af en afghansk overgangsregering, om sammensætningen af en evt. sikkerhedsstyrke og om den forestående genopbygningsindsats. Den danske FN-mission i New York oplyste den 30. oktober, at Sikkerhedsrådets Afghanistandrøftelser var præget af diskussioner om den humanitære situation og i mindre grad overgangs- og fremtidsscenarier. Tre muligheder, som alle var forbundet med betydelige udfordringer, blev på dette tidspunkt oplistet for en opfølgende, international indsats i Afghanistan: En fredsbevarende FN-styrke, en "coalition of the willing" med deltagelse af muslimske lande og en afghansk styrke.⁴²⁷ En uge senere, den 6. november, meddelte missionen, at ideen om en FN-styrke syntes at være blevet forladt, og at et alternativ kunne være en international styrke sammensat af lande, der kunne levere deres bidrag hurtigt.⁴²⁸ Hvad angik spørgsmålet om dannelsen af en afghansk overgangsregering, oplyste den danske ambassade i Washington den 8. november, at dette var et af USA's væsentligste politiske mål. USA ønskede, at alle landets etniske grupper skulle være repræsenteret, og at overgangsregeringen skulle være acceptabel for

426 Lambeth 2005, *Air Power Against Terror*, s. 86-95, 119-134; Woodward 2002, *Bush at War*, s. 266-267, 312-313; Wright et al. 2010, *A Different Kind of War*, s. 73-82, 96-97; Bird og Marshall 2011, *Afghanistan*, s. 79-82. I den amerikanske administration havde der været drøftelser om, hvorvidt det var ønskeligt at indtage Kabul, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 219-242, 300-313; Dobbins 2008, *After the Taliban*, s. 43-44; Feith 2008, *War and Decision*, s. 97-106; Cheney og Cheney, *In My Time*, s. 340-341; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 97; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 398-399; Khalilzad 2016, *The Envoy*, s. 116. For samtidigt kildemateriale herom, se U.S. Department of Defense 2001 "Why Time if of the Essence in the Afghan Campaign", 12. oktober 2001; U.S. Defense Intelligence Agency 2001, "Prospects for Northern Alliance Forces to Seize Kabul", 15. oktober 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Secretary Rumsfeld Interview with Fox News Sunday", 11. november 2001; U.S. National Security Council, "U.S. Strategy in Afghanistan", 16. oktober 2001; Rumsfeld 2001, "Kabul", 13. november 2001.

427 Indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 2201, "Drøftelser om Afghanistan i FN og perspektiver for spørgsmålets behandling", 30. oktober 2001, pk. 2, j.nr.5.E.142, UM.

428 Indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 2318, "Sikkerhedsrådets behandling af Afghanistan samt FN's samarbejde med USA om Afghanistan", 6. november 2001, pk. 2, j.nr.5.E.142, UM.

nabolandene. Processen viste sig dog vanskeligere end forventet, hvilket State Department tilskrev historiske uenigheder mellem de afghanske aktører. Ambassadeindberetningen beskrev, at håbet fra amerikansk side var, at et kommende møde mellem aktørerne ville resultere i en politisk hensigtserklæring om Afghanistans fremtid og føre til enighed om sammensætningen af et nationalt råd.⁴²⁹

Et andet centralt spørgsmål på dette tidspunkt var, hvorvidt USA ville udvide kredsen af lande, der bidrog til den militære operation. Fra forsvarsattachéen på ambassaden i Washington blev det oplyst, at Pentagon havde arbejdet på at skabe overblik over de mange tilbud om militær støtte for at kunne tage stilling til, hvilke bidrag der kunne anvendes på kort sigt, og hvilke der måtte overvejes på et senere tidspunkt. Fra politisk hold blev denne proces ønsket fremskyndet, men Pentagon havde samtidig "ikke været utilfreds med lande, der har undladt at presse for hårdt på med tilbud om specifikke bidrag her og nu." I den sammenhæng pegede attachéen på, at "mulige bidrag får en længerevarende betydning, når de har reel militær værdi." Derudover henviste forsvarsattachéen til, at sikkerhedsforanstaltninger efter terrorangrebet havde besværliggjort "de daglige forretninger" mellem Pentagon og forsvarsattachéembedet. I tillæg hertil var Pentagon tilbageholdende med oplysninger om de militære planer, hvilket betød, at det ofte var vanskeligt at få andre oplysninger, end hvad der blev givet på de daglige pressemøder.⁴³⁰

Nogle dage senere, den 11. november, sendte den danske ambassade i Washington nyt om de amerikanske planer for operationen i Afghanistan. Ifølge Ulrik Federspiel ansuede State Department og Pentagon den igangværende operation i to faser. Den første fase ville USA reelt føre alene, fordi ingen allierede, muligvis med undtagelse af Storbritannien, havde de nødvendige kapabiliteter til at føre den krig, USA ønskede. Anderledes forholdt det sig i den anden fase, den humanitære og genopbygningsorienterede fase,

429 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 961, "Status for dannelsen af en afghansk overgangsregering", 8. november 2001, pk. 62, j.nr.181.D.1, UM.

430 Indberetning, forsvarsattachéen, amb. Washington til FMN, "Indberetning for 3. kvartal 2001", 9. november 2001, dok.nr. 12, j.nr.99-0121/L51-3, FMN.

hvor USA ønskede en større indsats fra de allierede. Under besøg i Washington havde flere europæiske allierede meddelt præsidenten, at det formentlig ville have en positiv effekt på opbakningen i deres befolkninger, hvis landene direkte blev involveret i de militære operationer. Ambassadør Federspiel henviste derudover til en udtalelse fra præsident George W. Bush om, at tiden for sympatitilkendegivelser over for USA var ovre – nu gjaldt om at handle. Ifølge Federspiel skulle udtalelsen ses i sammenhæng med konkret bistand over en bred front, herunder også militært, til en fase efter Taleban-styrets fald. Ambassadens vurdering var, at hvor de mange påtrængende tilbud om militærhjælp i den indledende fase muligvis havde været lidt til besvær for USA, så ville det forholde sig anderledes fremover.⁴³¹

Ifølge Federspiel var der i den amerikanske administration overvejelser om situationen efter Taleban-styrets fald med fokus på dannelse af en afghansk overgangsregering, sammensætningen af en evt. sikkerhedsstyrke og scenarier for genopbygningsindsatsen. Administrationen havde dog erkendt, at den politiske udvikling ikke fulgte de militære fremskridt. Der var fortsat ingen afklaring om etableringen af en sikkerhedsstyrke. På det humanitære område fandt USA, at FN måtte indtage hovedrollen, om end der kunne være sikkerhedsspørgsmål, som NATO og/eller en "coalition of the willing" kunne bidrage til. I genopbygningsindsatsen var USA villig til at bidrage finansielt, men ville ikke deltage direkte og aktivt i processen – her måtte andre tage over. Også på dette område blev FN nævnt som en central aktør, men det var ikke utænkeligt, at enkeltlande – som f.eks. de skandinaviske lande – kunne indtage en rolle her. Ifølge Federspiel var Danmarks erfaringer med post-konfliktindsatser velkendte i Washington. Til den danske ambassade var det blevet oplyst, at Danmark og de øvrige skandinaviske landes kapaciteter på området, herunder er-

431 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 964, "Situationen i USA – 2 måneder senere", 11. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

faringer med fredsskabende og fredsbevarende operationer, var blevet fremhævet under et møde mellem Bush og Kongressen.⁴³²

Samme dag, den 11. november, rapporterede den danske FN-mission om et møde med den amerikanske udenrigsminister Colin Powell. Her havde Powell fortalt, at de mange tilbud om bidrag, som USA havde fået og fortsat fik, ville blive gennemgået nøje og vurderet i forhold til USA's behov. Ifølge den danske FN-mission var det hermed underforstået, at ikke alle bidrag ville passe ind. Powell fortalte desuden, at tanken om en fredsbevarende FN-styrke var blevet opgivet efter indsigelser og betænkeligheder fra FN's generalsekretær Kofi Annan. Overvejelserne var derfor nu rettet mod en "coalition of the willing", som var åben for alle. I forbindelse med genopbygningen af landet pointerede den amerikanske udenrigsminister, at amerikanerne ville rette blikket mod EU.⁴³³ På et efterfølgende møde mellem Udenrigsministeriet og den amerikanske ambassade blev det fra amerikansk side oplyst, at USA ikke havde noget ønske om at besætte eller kontrollere Afghanistan og ikke havde nationsopbygning som mål.⁴³⁴ I forlængelse heraf oplyste den danske ambassade i Washington den 14. november, at USA netop ikke ville have en rolle i en sikkerhedsstyrke, fordi USA ikke ønskede at blive anset for at være en besættelsesstyrke.⁴³⁵

Fra den danske FN-mission var beskeden ligeledes, at en egentlig FN-styrke ikke var aktuel på dette tidspunkt. På et åbent møde i Sikkerhedsrådet om Afghanistan den 13. november havde generalsekretærens særlige udsending for Afghanistan, Lakdhar Brahimi, peget på, at en "coalition of the willing" bedst ville kunne løse opgaven med at skabe en troværdig sikkerhedssituation i landet på kort sigt.⁴³⁶ Dagen efter, den 14. november, vedtog FN's Sikkerhedsråd

432 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 964, "Situationen i USA – 2 måneder senere", 11. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

433 Indberetning, FN-missionen i New York til UM, "56. generalforsamling: EU-drøftelser på ministerniveau (Ivanov, Powell), 11. november 2001, pk. 63, j.nr.181.D.1, UM.

434 Notits, N.4, UM, "USA's (koalitionens) mål i post-Taleban Afghanistan", 13. november, pk. 11, j.nr.5.T.104, UM.

435 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 972, "Afghanistan", 14. november 2001, pk. 11, j.nr.5.T.104, UM.

436 Indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 2465, "FN og situationen i Afghanistan", 14. november 2001, pk. 63, j.nr.181.D.1, UM.

en resolution, som bekræftede, at FN ville indtage en central rolle i etableringen af en overgangsregering, som skulle føre til dannelsen af en ny regering. Derudover opfordrede Sikkerhedsrådet FN's medlemslande til at støtte bestræbelserne på at sikre sikkerheden i de områder, hvor Taleban ikke længere havde kontrollen.⁴³⁷ Den følgende dag adspurgte den danske FN-mission de øvrige EU-landes repræsentationer om, hvorledes denne opfordring skulle forstås. Briterne fortalte, at formuleringen åbnede op for, at enkeltlande kunne intervenere for at yde sikkerhed. Der var således ikke tale om et mandat til en multinational styrke.⁴³⁸ På baggrund af de informationer der tilgik, karakteriserede Udenrigsministeriet på dette tidspunkt den militære og humanitære situation i Afghanistan som "flydende og uklar". I et notat til udenrigsministeren lagde ministeriet op til, at Danmark skulle fastholde, at FN skulle have en central rolle i processen i Afghanistan, og at Danmark ville fortsætte som betydelig humanitær bidragsyder og derefter yde genopbygningsbistand.⁴³⁹

Budskabet fra USA i den første halvdel af november var, at der formentlig ikke ville være behov for bidrag til nedkæmpningen af Taleban og al-Qaeda, men at USA på et senere tidspunkt ønskede at inddrage andre lande i forbindelse med oprettelsen af en sikkerhedsstyrke, på det humanitære område og i genopbygningsindsatsen. I forhold til disse opgaver forventede USA, at det internationale samfund og ikke mindst EU-landene ville påtage sig en rolle. Den eksisterende forskning på området har beskrevet, hvordan USA var udfordret af de mange tilbud fra allierede og andre nationer. Der blev givet tilsagn om langt flere tropper og ressourcer, end USA kunne bruge, da Pentagon opererede med anvendelsen af specialstyrker frem for et stort antal landtropper. Netop på grund af tilbuddenes i mange tilfælde begrænsede nytteværdi

437 FN 2001, "Resolution 1378", 14. november 2001.

438 Indberetning, FN-missionen i New York til UM nr. 2501, "Sikkerhedsrådets resolutionen om Afghanistan – briefing om baggrund og fortolkning", 15. november 2001, pk. 63, j.nr.181.D.1, UM.

439 Notat, N.2 og S.6, UM, til udenrigsministern, "Situationen i Afghanistan", 14. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

var amerikanerne også opmærksomme på, at nogle af tilbuddene udelukkende var fremsat med politiske fordele for øje.⁴⁴⁰

Regeringens 'øjne og ører': Forbindelseselementet ved Central Command

Som beskrevet i kapitel fem fik regeringen forud for valgudskrivelsen opbakning til at sende et militært forbindelseselement til den amerikanske Central Command. Hermed blev der indledt en proces, der formaliserede de dansk-amerikanske militære kontakter, og som kunne lede frem til et konkret dansk militært bidrag til den amerikanskledede aktion i Afghanistan. Forud for afsendelsen af forbindelseselementet var de tre centrale ministerier blevet enige om rammerne for dets tilstedeværelse ved Central Command. Direktivet, som Forsvarsministeriet tiltrådte den 31. oktober 2001, fastlagde ligeledes procedurerne for, hvordan afrapporteringen hjem til Danmark skulle foregå: Holdet skulle deltage i de daglig i briefinger og herefter sende en daglig situationsrapport.⁴⁴¹ Situationsrapporten blev udarbejdet i to udgaver: Én som blev sendt til Forsvarskommandoen og en mindre detaljeret rapport, som blev sendt til Forsvarsministeriet.⁴⁴² Fra tid til anden blev de daglige situationsrapporter desuden ledsaget af forskellige temanotater.⁴⁴³ Det fremgår af håndskrevne notater på Forsvarsministeriets udskrifter af situationsrapporterne, at en overvejende del af rapporterne også blev fordelt til Statsministeriets departementschef, Nils Bernstein, og Udenrigsministeriets direktør, Friis Arne Petersen.

440 Gordon 2001, "NATO After 11 September", s. 92-93; Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 109; Bensahel 2003, *The Counterterror Coalitions*, s. 9-10.

441 Direktiv, FKO, "Direktiv for det danske militære forbindelseselement til USA", 31. oktober 2001, dok.nr. 34, j.nr.99-0132-14, FMN.

442 Notat, Operationsafdelingen, FKO, "Bidrag til FC møde om eventuelt dansk militært bidrag til kampagnen mod terrorisme", 2. december 2001, dok.nr. 36, j.nr.0200221, VFK.

443 Enkelte af temanotaterne findes i de benyttede arkiver, mens de resterende ikke har kunnet fremfindes. Værnsfælles Forsvarskommando har oplyst, at en række af temanotaterne er makuleret i overensstemmelse med daværende arkivbestemmelser. Se e-mail, VFK, 4. juli 2018, Krigsudrednings arkiv; e-mail, VFK, 6. juli 2018, Krigsudrednings arkiv.

Ledelsen i alle tre ministerier blev således holdt opdateret om det danske forbindelseselements virke ved Central Command.⁴⁴⁴

Det danske forbindelseselement sendte den første rapport hjem søndag den 4. november. I rapporten skrev den danske delegationsleder, oberst Ib J. Bager, at han om fredagen var blevet budt velkommen ved en daglig briefing med lederen af Central Command, general Tommy Franks, og desuden havde haft lejlighed til at tale med nogle af de tilstedeværende europæiske delegationsledere. I rapporten oplyste Bager, hvilke nationer ud over Danmark der var repræsenteret ved Central Command: Australien, Belgien, Canada, De Forenede Arabiske Emirater, Frankrig, Holland, Italien, Jordan, New Zealand, Qatar, Storbritannien, Sydkorea, Tyrkiet og Tyskland. Oberst Bager rapporterede, at koordinationen af koalitionen foregik i Central Commands Coalition Coordination Center, som blev ledet af den amerikanske brigadegeneral William L. Holland. Der blev gennemført daglige koalitions møder, hvor alle delegationer ifølge Bager koordinerede med Holland og på tværs "i en meget åben atmosfære". Det var dog Bagers indtryk, at den egentlige koordination med de enkelte delegationer foregik enten bilateralt eller i en meget snæver kreds. Bagers umiddelbare vurdering var, at "dansk tilstedeværelse primært er vigtig for US af hensyn til den politisk[e] signalværdi herunder demonstration af solidaritet."⁴⁴⁵

I et notat, som blev sendt sammen med situationsrapporten af 4. november, opridsede den danske delegationsleder, hvad han

444 Undersøgelsen er koncentreret om det materiale fra forbindelseselementet, der fandt vej til ministerierne og potentielt dannede udgangspunkt for ministeriernes vejledning af regeringen og dermed regeringens beslutningsgrundlag. Udredningen er bekendt med, at der foreligger materiale i Værnsfælles Forsvarskommandos arkiv, som mere detaljeret kan belyse forbindelseselementets virke ved Central Command. Dette aspekt falder imidlertid uden for udredningens kommissorium.

445 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 04 NOV 2001", 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN. I de følgende dage og uger ankom yderligere delegationer i tillæg til dem, der blev oplyst i situationsrapporten. Lederen af Central Command, general Tommy Franks, har siden udtalt i et TV-interview, at antallet af nationale delegationer ved Central Command blev øget i de første måneder efter terrorangrebet, og at der i 2002 var 34 lande repræsenteret. I sin selvbiografi skriver Franks imidlertid, at der allerede ingen udgangen af 2001 var 52 lande repræsenteret. Se Franks 2002, "Campaign Against Terror", 8. september 2002; Franks og McConnell 2004, *American Soldier*, s. 266.

havde erfaret vedrørende proceduren for at levere et bidrag til den amerikanskledede operation: "CENTCOM policy vedrørende styrkebidragene er angiveligt, at landene selv – af egen drift – til-melder deres styrkebidrag på baggrund af deres kapaciteter, koalitionslandenes behov og det hjemlige politiske miljø." Bager havde holdt et møde med chefen for Coalition Coordination Center, som havde oplyst, at der normalt ikke ville blive rettet specifikke hen-vendelser til landene om styrkebidrag, før der fra landets side var givet foreløbige tilsagn om deltagelse. Dette skyldtes, at USA ikke ønskede at sætte deltagerlandene i et indenrigspolitisk dilemma.⁴⁴⁶

Det fremgår af Bagers første situationsrapporter, at det danske forbindelseselement generelt oplevede en udfordring, hvad angik balancen mellem det mandat, de var sendt afsted med og den måde, den amerikanske planlægningsproces foregik på. I si-tuationsrapporten fra den 4. november refererede Bager, at han havde haft en samtale med den belgiske delegationsleder, som hav-de spurgt, hvilket styrkebidrag Danmark havde i sinde at bidrage med. Baggrunden var, at Belgien havde EU-formandsskabet, og at den belgiske premierminister Guy Verhofstadt i den anledning planlagde at foretage en rundrejse til de andre EU-landes statsmi-nistre for bl.a. at drøfte styrkebidrag. Den danske delegationsleder meddelte sin belgiske kollega, at der med den korte tid, Danmark havde været ved Central Command, endnu ikke var konkrete re-sultater, og at det danske forbindelseselement var udstyret med et mandat og nogle dertil knyttede begrænsninger. Bager havde dog peget på statsministerens offentlige udtalelser og fremhævet, at terrorbekæmpelse havde været et centralt emne ved udskrivelse af folketingsvalget i Danmark, samt at Danmark allerede havde givet tilsagn om udsendelse af korvetten Niels Juel. Den danske delega-tions mandat var ligeledes blevet drøftet med chefen for Coalition Coordination Center, som havde givet udtryk for, at "der ikke var noget usædvanligt i dette." I samme rapport forklarede Bager, at den tyske delegationsleder over for ham havde fremhævet beho-

446 Notat, FOELM, "Notat fra det danske nationale forbindelseselement (FOELM) ved CENTCOM vedrørende behov for støtte til humanitær assistance under Operation Enduring Freedom", 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN.

vet for europæisk samarbejde, særligt mellem de tilstedeværende nordeuropæiske lande – Belgien, Danmark, Holland, Norge og Tyskland. Men Bager pegede også på, at han havde fået indtryk af, at der hos en større europæisk allieret kunne spores ”en mindre frustration over samarbejdet med US”.⁴⁴⁷ Den danske delegationsleder stødte på lignende frustration over den amerikanske arbejds-gang, da han den 5. november havde en samtale med en anden europæisk delegationsleder. Denne havde peget på det problem, at amerikanerne ”kører en militær planlægningsproces og søger at inddrage koalitions partnere direkte heri, mens især europæerne kører en policyproces med henblik [på] politisk accept af styrkebidrag.” Ifølge delegationslederen havde den forskelligartede tilgang den konsekvens, at det var ”vanskeligt at identificere valide koalitionsbidrag”, idet de europæiske lande var tilbageholdende med at indgå i planlægningsprocessen tidligt.⁴⁴⁸ Denne problematik gentog oberst Bager i situationsrapporten fra den 7. november: ”Det vurderes fortsat, at US operative planlægning ligger langt foran koalitionslandenes policyopbygning. FOELM vil følge denne udvikling nøje.”⁴⁴⁹

I samtalen med den tyske delegationsleder fik Bager desuden fortalt, at vejen til indflydelse var at deltage i nogle af de arbejdsgrupper, der var etableret i Coalition Coordination Center. Den tyske opfordring lød på at deltage i arbejdsgrupper inden for de specifikke områder, hvor koalitionslandet i givet fald måtte overveje at yde bidrag på sigt. Hermed ville delegationen opnå et langt bedre informationsniveau. Tyskland deltog selv i en arbejdsgruppe vedrørende humanitær assistance, og den tyske delegationsleder fortalte, at Tyskland ville prioritere bidrag til humanitær hjælp ud fra den overbevisning, at dette havde et mere betydningsfuldt

447 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 04 NOV 2001”, 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN. Delegationen fra Norge var på dette tidspunkt på vej, men endnu ikke ankommet.

448 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 06 NOV 2001”, 6. november 2001, dok.nr. 2, j.nr.99-3413-16, FMN.

449 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 07 NOV 2001”, 7. november 2001, dok.nr. 3, j.nr.99-3413-16, FMN.

perspektiv på længere sigt.⁴⁵⁰ Hvad angik den humanitære støtte, rapporterede Bager, at han var af den opfattelse, at også Belgien, Holland og Storbritannien overvejede at bidrage til dette område. Bager havde fra diverse briefinger fået det indtryk, at transportkapacitet i forbindelse med humanitær assistance var et højt prioriteret emne i Central Command, og tilføjede, at der i denne forbindelse havde "været vist interesse for den danske kapacitet indenfor lufttransport af nødhjælp, herunder de danske muligheder for at bidrage med støtte i form af C-130 Hercules". Bager agtede derfor – med mindre han modtog anden instruks – at lade det danske forbindelseselement deltage i den humanitære arbejdsgruppe, idet det var hans vurdering, at det for nærværende var uforpligtende, hvad angik bidrag.⁴⁵¹

Det danske forbindelseselement deltog første gang i møder i Working Group for Humanitarian Assistance den 5. november. På mødet den 5. november blev delegationerne kraftigt opfordret til ad national vej at søge støtte til den humanitære indsats, hvor der var et udtalt behov for lufttransport. Fra FN blev der i den forbindelse afleveret to specifikke anmodninger på transport af bl.a. tømælk fra FN's lager i Billund. Fra amerikansk side blev det omtalt, at NGO'er og civile kunne flyve nødhjælpen til nærområdet, mens koalitionslandene kunne løse den videre transport som militær lufttransport. Bager anbefalede derfor, at Danmark overvejede at bruge civile transportkapaciteter i støtte til den humanitære indsats.⁴⁵² Den 5. november blev der endvidere fra amerikansk side udsendt en generel henvendelse om sanitetsstøtte, som skulle sikre, at der var tilstrækkelig behandlingskapacitet i operationsområdet. Fra det danske forbindelseselement blev det i den forbindelse anbefalet, at der fra dansk side blev taget stilling til en anmodning,

450 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 04 NOV 2001", 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN.

451 Notat, FOELM, "Notat fra det danske nationale forbindelseselement (FOELM) ved CENTCOM vedrørende behov for støtte til humanitær assistance under Operation Enduring Freedom", 4. november 2001, dok.nr. 1, j.nr.99-3413-16, FMN.

452 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 06 NOV 2001", 6. november 2001, dok.nr. 2, j.nr.99-3413-16, FMN.

herunder hvilke kapaciteter man i givet fald ville udstede foreløbigt tilsagn om at yde.⁴⁵³

Amerikansk interesse for Jægerkorpset

Det danske forbindelseselement deltog også i drøftelser om specialoperationer. Den 6. november deltog oberst Bager og major ved Jægerkorpset Michael W. Hyldgaard, der også var en del af den danske delegation, i en såkaldt "kapacitetsbriefing" for Special Operations Command Central (SOCCENT) – den del af Central Command, der var ansvarlig for at planlægge specialoperationer. Den danske delegation rapporterede efterfølgende om briefingens i et temanotat. Til briefingens havde major Hyldgaard orienteret om det danske Jægerkorps' kapaciteter, hvorefter den danske delegation havde modtaget en konkret tilkendegivelse "om at anvende Jægerkorpset til informationsindhentning i Afghanistan" fra lederen af SOCCENT's kommandogruppe. Jægerkorpset skulle bruges til identifikation og udpegning af prioriterede mål under anvendelse af Global Positioning System (GPS). Det blev yderligere oplyst, at tidspunktet for en evt. anvendelse af Jægerkorpset var den 10. januar 2002. Temanotatet blev afsluttet med følgende opfordring: "Det anbefales, at der nu tages konkret stilling til, om Danmark vil stille [Jægerkorpset] til [rådighed] for ENDURING FREEDOM i Afghanistan og i givet fald i hvilken rolle."⁴⁵⁴ Det fremgår ikke af temanotatet, hvad baggrunden for briefingens var. Det er sandsynligt, at der var tale om en fast praksis ved SOCCENT, hvor nytilkomne delegationer informerede om deres kapaciteter. Ifølge et senere notat fra Statsministeriet var formålet med denne type af møder, at forbindelsesofficererne fra koalitionslandene løbende gav den amerikanske kommando meddelelse om mulige bidrag til operationen. I notatet blev det ligeledes bemærket, at den amerikanske kommando "naturligt [gik] ud fra, at formålet med de udenlandske

453 Temanotat, FOELM, "Temanotat 3.0 vedrørende "Coalition Medical Support"", 6. november 2001, dok.nr. 2, j.nr.99-3413-16, FMN.

454 Temanotat, FOELM, "Temanotat 1.1. Vedrørende Anvendelse af Jægerkorpset i Afghanistan", 6. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

forbindelsesholds tilstedeværelse er at formidle tilbud om styrkebidrag.”⁴⁵⁵

Den 6. november modtog det danske forbindelseselement således en præcis tilkendegivelse fra amerikanerne om, at de var interesserede i at benytte specialstyrker fra det danske Jægerkorps til indsatsen i Afghanistan. Ifølge Mogens Lykketofts ministerkalender blev der den 7. november kl. 10 afholdt et møde i Statsministeriet.⁴⁵⁶ Formålet med mødet var at drøfte den amerikanske tilkendegivelse. I sin dagbog har Lykketoft noteret, at han, Poul Nyrup Rasmussen, Jan Trøjborg, Statsministeriets departementschef Nils Bernstein, Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen, Forsvarsministeriets departementschef Anders Troldborg og forsvarschef Christian Hvidt deltog. Om mødet skrev Lykketoft efterfølgende i sin dagbog, at Central Command ”presser, de vil helst have jægersoldater til Afghanistan. Vi tøver.” Lykketoft har til udredningen forklaret, at regeringens tøven skal forstås således, at nærmere stillingtagen ikke blev overvejet under valgkampen.⁴⁵⁷

Samme dag, den 7. november, blev oberst Bager og de øvrige delegationsledere i forlængelse af den daglige briefing hasteindkaldt til et møde med general Franks. Ifølge Bagers efterfølgende situationsrapport ønskede Franks at orientere om sine tanker vedrørende den fremtidige kampagne. Franks pegede bl.a. på, at det snart ville være tid til at indsætte landstyrker i Afghanistan som en ny fase i den strategiske plan for operationen, og fortalte, at han fra en del koalitionslande havde fået tilkendegivelser om, at de var villige til at stille sådanne styrker. Franks understregede, at ”dette skulle ses som en Koalitions-operation, hvor hvert land kunne bidrage med en bid her og der, alt efter militære muligheder og politisk vilje.” I forlængelse heraf nævnte han som et specifikt eksempel

455 Notat, Område I, STM, ”Militær bistand til USA’s antiterror-operation (”Enduring Freedom”)), 27. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

456 Ministerkalender, Mogens Lykketoft, 2001, UM.

457 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv; e-mail, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv. Udlægningen genkendes af en centralt placeret embedsmand. Denne tilføjer dog, at regeringens tøven skyldtes den specielle situation foranlediget af valgkampen, men at regeringen ellers ikke var tøvende i forhold til et dansk bidrag. Se interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

– uden at fremføre andre eksempler – ”det danske Jægerkorps og dets evne til at føre vinterkrigsførsel i bjerge.” General Franks afsluttede briefinggen med at understrege, at han havde behov for en tilbagemelding fra koalitionslandene vedrørende ”holdningen til de opstillede optioner.”⁴⁵⁸

Den 6. og 7. november modtog det danske forbindelseselement således nogle præcise tilkendegivelser fra amerikanerne om, at de var interesserede i at benytte specialstyrker fra det danske Jægerkorps til indsatsen i Afghanistan.⁴⁵⁹ Ved det danske forbindelseselement var vurderingen fra Bager, at der nu var taget hul på såvel de politiske som de militære forberedelser til et større landmilitært engagement i Afghanistan. Det ville dog ikke være i form af en egentlig besættelse af landet, men ved indsættelse af landstyrker, der målrettet skulle nedkæmpe al-Qaeda og Taleban. Bager tilføjede, at det var vurderingen, at ”Danmark relativt hurtigt efter 8 NOV vil blive mødt med en forespørgsel desangående af de diplomatiske kanaler.” Den danske delegationsleder anmodede derfor om, at det danske forbindelseselement ”snarest belejligt må modtage direktiv om dansk holdning til et udvidet landmilitært engagement i Afghanistan.”⁴⁶⁰

Situationsrapporten fra den 8. november affødte straks reaktioner i de tre ministerier. På Forsvarsministeriets udskrift af rapporten tilføjede departementschef Trolborg følgende håndskrevne kommentar samme dag: ”Status i sagen står helt klart for FOELM: Ingen bemyndigelse. Der hentydes ikke til en anmodning om danske bidrag. Vi bliver ikke spurgt, m.m. vi beder om det. Men måske kommer der en generel konsultation.”⁴⁶¹ Samme dag blev der

458 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 08 NOV 2001”, 8. november 2001, dok.nr. 4, j.nr.99-3413-16, FMN.

459 Ifølge Svendsen og Halskov op søgte den amerikanske forsvarsattaché ligeledes i begyndelsen af november Jægerkorpsets chef, Frank Lissner, og fremførte et ønske om at få Jægerkorpsen med til Afghanistan. Henvendelsen til Lissner resulterede angiveligt i, at der blev udarbejdet en plan, som også omfattede Frømandskorpset, da Jægerkorpsen ikke kunne mønstre et tilstrækkeligt antal elitesoldater alene. Se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 81-83.

460 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 08 NOV 2001”, 8. november 2001, dok.nr. 4, j.nr.99-3413-16, FMN.

461 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 08 NOV 2001”, 8. november 2001, dok.nr. 4, j.nr.99-3413-16, FMN.

udarbejdet en notits i Forsvarsministeriet, hvori to muligheder for en instruks til det danske forbindelseselement ved Central Command blev overvejet. Af notitsen fremgår, at den var udarbejdet i "fortsættelse af de seneste overvejelser", hvilket antageligt var en reference til de drøftelser, der havde været i regeringen den foregående dag. I notitsen blev det foreslået, at forbindelseselementet kunne blive instrueret om, at det ikke var hensigtsmæssigt at drøfte eller modtage anmodninger pga. folketingsvalget. Alternativt kunne der instrueres om, at det ikke var hensigtsmæssigt at modtage anmodninger, men at det nærmere indhold af mulige bidrag kunne søges kortlagt. For begge muligheder gjaldt, at der hverken lå et positivt eller negativt signal fra Danmark heri. På notitsen noterede Statsministeriets departementschef, Bernstein, den 9. november, at den sidstnævnte af de to foreslåede formuleringer, med et par mindre ændringer, blev godkendt af Statsministeriet og Udenrigsministeriet, og at Troldborg var blevet orienteret herom telefonisk.⁴⁶² Med udgangspunkt heri bad Forsvarsministeriet den 8. november Forsvarskommandoen om at instruere forbindelseselementet om, at det pga. det nærtstående folketingsvalg "ikke [var] hensigtsmæssigt at modtage anmodninger fra USA om mulige danske bidrag". Derimod kunne "det nærmere indhold af mulige bidrag, herunder transport- og sanitetsstøtte, søges kortlagt", uden der dog lå noget positivt eller negativt signal fra Danmark heri.⁴⁶³

I forlængelse af instruktionen til forbindelseselementet ved Central Command blev den danske ambassadør i Washington, Ulrik Federspiel, den 13. november anmodet om "over for relevante amerikanske myndigheder at betone, at det danske militære forbindelseselement i Tampa i den nuværende politiske situation i Danmark (folketingsvalg den 20. november 2001) er beordret til at

462 Notits, FMN, "Mulig instruks af Forsvarskommandoen/Forbindelseselementet til US CENTCOM", 8. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

463 Telefax, FMN til FKO, "Instruktion af FOELM/US CENTCOM", 8. november 2001, dok. nr. 6, j.nr.99-3413-16, FMN. Ifølge Mogens Lykketofts ministerkalender var der et møde i Statsministeriet om eftermiddagen den 9. november. I sin dagbog har Lykketoft skrevet, at regeringen her drøftede svar på "USA-brev om militære bidrag" og efterfølgende oplyst udredningen, at den korte omtale af mødet givetvis kunne forklares med, at mødet ikke tilføjede noget nyt. Se ministerkalender, Mogens Lykketoft, 2001, UM; e-mail, Mogens Lykketoft til Krigsudredningen, 18. august 2018.

udvise særlig diskretion i sin adfærd.” I den henseende skulle det gøres klart over for den amerikanske regering, at Danmark ikke ville kunne udmelde styrkebidrag, indtil den politiske situation var afklaret efter valget.⁴⁶⁴ Den følgende dag meddelte Federspiel, at han havde udført instruktionen over for en højtstående embedsmand i National Security Council, som havde ”fuld forståelse for den danske holdning i den givne situation” og havde bedt ambassadøren om at kontakte ham, når Danmark igen kunne ”gå ind i en almindelig situation.” Federspiel tilføjede, at han også havde underrettet en højtstående embedsmand i det amerikanske forsvarsministerium om situationen. Ingen af embedsmændene havde noget bud på, hvornår USA i givet fald fik brug for allierede styrker, da situationen hele tiden skiftede.⁴⁶⁵ Dagen efter meddelte Federspiel, at det ved nærmere eftertanke ikke helt kunne udelukkes, at Central Command af egen drift ville anmode det danske forbindelseselement om et dansk bidrag. Ambassadøren mente på den baggrund, at forbindelseselementet burde instrueres eksplicit om, at de skulle meddele Central Command om Danmarks særlige situation.⁴⁶⁶

I samme periode kan der spores en øget frustration hos det danske forbindelseselement, som både var forbundet med mandatet og med den politiske situation i Danmark. I forbindelse med faldet af byen Mazar-e Sharif i det nordlige Afghanistan den 9. november overvejede USA at indsætte en multinational styrke i området og anmodede derfor de tilstedeværende lande om at stille styrker til opgaven. Vurderingen fra Bager var, at USA hermed ønskede at ”tømre Koalitionen sammen og signalere dette sammenhold til den øvrige verden.” Det danske forbindelseselement noterede sig initiativet, men kunne ikke deltage i planlægningen.⁴⁶⁷ Senere rapporterede Bager, at dette var en formel, som general Franks

464 Instruktion, Friis Arne Petersen, UM til Ulrik Federspiel, amb. Washington, 13. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

465 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 973, ”Operation Enduring Freedom”, 14. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

466 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 975, ”Operation Enduring Freedom”, 15. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

467 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 10 NOV 2001”, 10. november 2001, dok. nr. 7, j.nr.99-3413-16, FMN.

fremadrettet ville søge at benytte.⁴⁶⁸ I lighed med at forbindelseselementet ikke kunne deltage i disse planlægningsmøder, måtte den danske delegation også nøjes med at notere sig henvendelser fra det tyske forbindelseselement, der ønskede at etablere et nordeuropæisk samarbejde med henblik på at udsende en fælles maritim styrke, og en belgisk forespørgsel om, hvorvidt Danmark kunne stille et offensivt F-16 bidrag inden for rammen af de F-16 lande, som traditionelt samarbejdede.⁴⁶⁹

Hvor Bager så sent som den 13. november havde vurderet, at situationen i Afghanistan fortsat var for uafklaret til, at der kunne drages konklusioner i forhold til et evt. dansk styrkebidrag, ændrede situationen sig dagen efter.⁴⁷⁰ I en briefing af delegationslederne den 14. november forklarede Franks, at der primært ville blive behov for specialstyrker, transportfly og forskellige specialiserede enheder, som f.eks. skulle opbygge flybaser, foretage ammunitionsrydning m.v. I den forbindelse var der behov for, at enhederne var i højt beredskab, så de kunne indsættes med meget kort varsel. USA ville nu søge at afslutte operationen i Afghanistan. De aktiviteter, som de efterspurgte styrkebidrag skulle udføre, skulle således ses som forløbere for en fredsbevarende mission med FN-mandat kombineret med en humanitær indsats. Som afslutning på briefinggen forklarede Franks, at der var mange lande, som ydede værdifulde bidrag, men understregede i samme ombæring, at det vigtigste for USA var det politiske signal, som landenes tilstedeværelse ved Central Command sendte. I forlængelse af briefinggen blev der afholdt nogle mere praktiske møder, hvor landene blev bedt om at bekræfte de bidrag, der var stillet til rådighed. Specifikt drejede det sig om specialstyrkebidrag, hvor det skulle meddeles, hvornår disse var klar til indsættelse; afklaring om hvorvidt lufttransporten både kunne anvendes til humanitære og militære formål; og

468 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 11 NOV 2001", 11. november 2001, dok. nr. 9, j.nr.99-3413-16, FMN; situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 12 NOV 2001", 12. november 2001, dok.nr. 10, j.nr.99-3413-16, FMN.

469 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 11 NOV 2001", 11. november 2001, dok.nr. 8, j.nr.99-3413-16, FMN.

470 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 13 NOV 2001", 13. november 2001, dok. nr. 11, j.nr.99-3413-16, FMN.

endeligt en bekræftelse af, hvilke støtteenheder der kunne anvendes til at opbygge flybaser.⁴⁷¹

Det fremgår ikke af Bagers hjemsendte situationsrapporter, om den danske delegation havde afleveret en oversigt over mulige danske styrkebidrag, eller om amerikanerne havde bedt om en sådan.⁴⁷² Til gengæld havde den danske delegation orienteret amerikanerne om Jægerkorpsets kapaciteter, ligesom amerikanerne også var bekendt med den danske kapacitet inden for lufttransport. Det kan tænkes, at den i kapitel fem omtalte oversigt, som de amerikanske myndigheder var i besiddelse af, for amerikanerne fungerede som en oversigt over, hvilke bidrag Danmark havde stillet til rådighed. Ifølge denne oversigt havde Danmark den 10. oktober tilbudt konkrete styrkebidrag i form af specialstyrker og forskellige bidrag fra flåden og flyvevåbnet.⁴⁷³

I forlængelse af budskabet fra den 14. november om hvilke styrkebidrag, der var behov for, meddelte Bager den 15. november, at der nu var indtrådt et vendepunkt i operationen. Der var i den forbindelse behov for flere bidrag, og det drejede sig især om specialoperationsstyrker. Samtidig kunne Bager konstatere, at flere af de lande, der netop var ankommet til Central Command, f.eks. de nye NATO-lande Polen og Tjekkiet, leverede ganske betydelige styrkebidrag. Det drejede sig bl.a. om offensive styrkebidrag herunder specialstyrker.⁴⁷⁴ Den 14. november meddelte oberst Bager endvidere, at USA tilsyneladende opdelte de tilstedeværende landene i tre kategorier. Der var de egentlige koalitionslande, som bestod af Australien, Canada og Storbritannien. Dernæst var der en kategori af aktive partnere, der leverede egentlige styrkebidrag.

471 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 14 NOV 2001", 14. november 2001, dok. nr. 12, j.nr.99-3413-16, FMN.

472 Af den norske Afghanistanudredning fremgår, at Norge endnu ikke havde afleveret en konkretiseret "tilbudsliste" til USA den 20. november. I modsætning hertil havde 13 af de andre tilstedeværende lande, hvoraf ti var NATO-medlemmer, afleveret en sådan liste. Se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 46.

473 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1040, "NSC's oversigt over Danmarks militære bidrag under operation 'Enduring Freedom'", 6. december 2001, pk. 1, j.nr AD.SAG.5.E.142, UM. Oversigten blev i begyndelsen af december afleveret til den danske ambassade i Washington, da amerikanerne ønskede vide, om den fortsat var aktuel.

474 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 15 NOV 2001", 15. november 2001, dok. nr. 13, j.nr.99-3413-16, FMN.

Hertil hørte bl.a. Belgien, Frankrig, Grækenland, Holland, Italien, Jordan, New Zealand, Spanien, Tjekkiet og Tyrkiet. Endelig var der en kategori med lande, der var tilstede ved Central Command, men som ikke leverede egentlige styrkebidrag. I sidstnævnte var Danmark placeret, bl.a. sammen med De Forenede Arabiske Emirater, Japan og Oman.⁴⁷⁵ I forlængelse heraf meddelte Bager nogle dage senere, at der efter hans vurdering kunne spores en vis undren over den danske passivitet blandt de øvrige lande. Ifølge Bager medførte det, at den danske delegation havde vanskeligt ved at indhente oplysninger, fordi de øvrige lande var tilbageholdende med at dele informationer med en "ikke aktiv partner."⁴⁷⁶

Overvejelser og forberedelser i NATO og Forsvaret

I denne periode pågik der ligeledes overvejelser i NATO om mulighederne for at udnytte alliansens militære kapabiliteter til støtte for humanitære operationer i Afghanistan. Den 16. november blev der i NATO-Rådet opnået enighed om et kompromis, hvor de militære myndigheder fik til opgave at rådgive om NATO-bidrag.⁴⁷⁷ Samme dag henvendte den amerikanske ambassade sig til Udenrigsministeriet og redegjorde for amerikanske overvejelser om multinational militær flytransportstøtte til FN's nødhjælpsindsats, som skulle varetages af Central Command.⁴⁷⁸ Under indtryk af udviklingen overvejede Statsministeriet, om partilederne skulle indkaldes under valgkampen, da der kunne blive behov for politisk rådgivning om den humanitære NATO-indsats og om den amerikanske henvendelse om flytransportstøtte. Forventningen var, at der herefter ville komme faser, som kunne lede frem til en folketingsbeslutning om udsendelse af et militært bidrag.⁴⁷⁹ Samtidig

475 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 14 NOV 2001", 14. november 2001, dok. nr. 12, j.nr.99-3413-16, FMN.

476 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 16 NOV 2001", 16. november 2001, dok. nr. 14, j.nr.99-3413-16, FMN.

477 Indberetning, DANATO til UM nr. 3470, "Humanitær operation i Afghanistan: Rådsmøde den 16. november 2001", 16. november 2001, pk. 2, j.nr.105.I.78, UM.

478 Notits, UM, "Evt. militær støtte til den humanitære indsats i Afghanistan", 16. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

479 Notat, STM, "Eventuelt bidrag til humanitære operationer i og omkring Afghanistan. NATO-regi og/eller Central Command", 16. november 2001, dok.nr. 192, j.nr.5410-121, STM.

undersøgte Forsvarskommandoen mulighederne for at bidrage til en humanitære indsats sammen med en række andre "identificerede mulige danske styrkebidrag". I Forsvarskommandoen blev der taget udgangspunkt i, at de mulige styrkebidrag kunne være specialstyrker; en let opklaringseskadron til støtte for transport af nødhjælp; et panserinfanterikompagni til bevogtningsopgaver, f.eks. bevogtning af lufthave; personel der kunne indgå i et civilt-militært samarbejde; fire F-16 fly, der både kunne deltage i luftforsvar og/eller indtage en offensiv rolle; og endelig et C-130 transportfly til flyvning af nødhjælp. Efter en redegørelse og vurdering af de enkelte muligheder fandt Forsvarskommandoen, at et evt. dansk bidrag fra Hæren til den humanitære NATO-indsats burde udgøres af den lette opklaringseskadron suppleret med bidraget til civilt-militært samarbejde. Derudover blev det anbefalet, at et dansk styrkebidrag til Central Command indledningsvis udgjordes af et bidrag med specialstyrker. Fra Flyvevåbnets side blev det anbefalet at bidrage med et C-130 transportfly til enten Central Command eller NATO. Angående et muligt F-16 bidrag ville Forsvarskommandoen følge udviklingen i oprettelsen af en amerikansk base i nærområdet som grundlag for en endelig anbefaling.⁴⁸⁰

Spørgsmålet om en humanitær NATO-indsats mistede imidlertid momentum, inden det blev aktuelt at indkalde partilederne til rådgøring. Dette skyldtes ikke mindst, at FN forholdt sig negativt hertil. Initiativet blev derfor skrinlagt den 27. november, da der ikke var tilstrækkelig opbakning blandt NATO-landene til at gå vi-

480 Notat, FKO, "Notat vedrørende mulige danske styrkebidrag til US CENTCOM koalitionslandene og/eller en NATO humanitær operation i Afghanistan", 16. november 2001, dok. nr. 36, j.nr.0200221, VFK.

dere.⁴⁸¹ Den amerikanske NATO-ambassadør pegede herefter på bilaterale aftaler om støtte som en model, de allierede kunne følge.⁴⁸²

Internt i det danske forsvar blev der gjort forskellige interne forberedelser i løbet af november. En central overvejelse var, om Jægerkorpset var i stand til at levere det ønskede antal soldater.⁴⁸³ Derfor blev der afholdt en række møder i midten af november, som havde til formål at afdække, hvorvidt Frømandskorpset havde mulighed for at støtte Jægerkorpset i forbindelse med en indsættelse i Afghanistan.⁴⁸⁴ Forsvarets strategi i denne periode synes at have været, at holde muligheden for at bidrage med specialstyrker i Afghanistan åben, indtil der efter folketingsvalget kunne træffes politisk beslutning herom. Dette understøttes af, at Forsvarskommandoen i forbindelse med overvejelser om rotation af forbindelseselementet ved Central Command fandt, at Danmark ikke kunne være uden delegationsleder i en periode, hvor en hurtig politisk afklaring kunne indtræffe. Ligeledes fandt Forsvarskommandoen, at Jægerkorpset burde være repræsenteret i denne periode på grund af dets aktualitet for et dansk bidrag. Anderledes forholdt det sig for repræsentanten fra Flyvertaktisk Kommando, som godt kunne stå ubesat i en kort periode, da bidrag med F-16 fly ikke var lige så aktuelt, og da C-130 fly formentlig skulle koordineres ad andre kanaler.⁴⁸⁵ Derudover kom Forsvarets dagsorden til udtryk ved, at den danske delegationsleder ved Central Command ønskede at indikere over for Oman – der stillede faciliteter til rådighed for USA og dets allierede – at deployering af danske specialstyrker hertil potentielt kunne komme på tale. Hvis bidraget ikke blev aktuelt, ville det ifølge Bager være problemfrit at meddele dette

481 Indberetning, DANATO til UM nr. 3674, "Eventuel humanitær NATO-aktion i Afghanistan – Rådsfrokosten den 27. november 2001", 28. november 2001, pk. 2, j.nr.105.1.78, UM. Om en mulig humanitær NATO-indsats se Faurby 2015, Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001, s. 40-41.

482 Indberetning, DANATO til UM nr. 3676, "US-operation i Afghanistan: Rådsmøde den 28. november 2001", 28. november 2001, pk. 2, j.nr.105.1.78, UM.

483 Petersen 2010, *Frømandskorpset gennem 50 år*, s. 174, 180; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 81-83, 93-94.

484 Notat, FKP, "Notat vedr. FKP muligheder for at støtte JGK i indsættelse i Afghanistan", 19. november 2001, dok.nr. 25, j.nr.0200221, VFK.

485 Notat, FKO, "Rotation af FOELM CENTCOM", 19. november 2001, dok.nr. 22, j.nr.0200221, VFK.

senere, hvorimod det kunne være meget vanskeligt efterfølgende at få tilladelse til at deployere et bidrag fra et land, der ikke havde været annonceret. Bager understregede, at der ikke skulle sendes signaler, der kunne foregribe den politiske beslutningsproces, men fandt det i dansk interesse, at der ikke kom unødige hindringer i forhold til at kunne yde et specialstyrkebidrag.⁴⁸⁶

Situationen i midten af november var således, at USA ønskede at udvide kredsen af bidragende lande og særligt var interesseret i bidrag i form af specialstyrker. Den 18. november havde den danske ambassade i Washington en samtale med en embedsmand i State Department, som varetog ministeriets kontakt til Pentagon og Central Command i forbindelse med operationen i Afghanistan. Ifølge indberetningen drejede samtalen sig om den amerikanske planlægning for at udvide den militære operation til at omfatte bidrag fra andre lande end USA og Storbritannien. Fra samtalen var det generelle indtryk, at der endnu ikke var klarhed over, hvordan de militære bidrag i praksis skulle integreres på en meningsfuld måde. Det blev oplyst, at 42 lande havde tilbudt konkrete militære bidrag, og at USA hidtil havde accepteret 18 af disse tilbud. Derudover blev det oplyst, at britiske specialstyrker foretog operationer sammen med amerikanske specialstyrker, og at det var forventningen, at der i de kommende uger ville komme yderligere bidrag til disse operationer fra andre lande. I forhold til specialoperationerne kunne disse udvikle sig i to retninger. Hvis Taleban-styrkerne flygtede til bjergene for at fortsætte kampen, kunne der blive behov for omfattende specialoperationer med styrker op til brigadestørrelse. Alternativt kunne Taleban-styrkerne gå i opløsning, i hvilket tilfælde specialoperationerne ville forsætte som hidtil med mindre, effektive enheder. Forventningen på dette tidspunkt var,

⁴⁸⁶ Skrivelse, FOELM til FKO, "Forslag til formulering af CENT COM briefing til OMAN", 21. november 2001, dok.nr. 27, j.nr.0200221, VFK.

at Central Command i løbet af ugen ville begynde at udsende styrkeanmodninger.⁴⁸⁷

Fra amerikansk side blev det således gjort klart, at fokus var rettet mod specialoperationerne i Afghanistan. Samme indtryk fik Bager i Central Command. På et møde den 17. november havde general Franks understreget, at hans opgaves klare militære mål var at nedkæmpe al-Qaeda og Taleban – ikke at planlægge en fredsbevarende operation eller deltage i nationsopbygning med støtte fra en multinational styrke. Dette måtte i givet fald overlades til FN.⁴⁸⁸ Dagen efter forklarede chefen for Coalition Coordination Center, at det var den amerikanske hensigt at overdrage det militære ansvar til en "coalition of the willing" eller FN inden for 60 dage.⁴⁸⁹ Ifølge Bager var tidsperspektivet modstridende med de signaler for fremtidige operationer i Afghanistan, som USA ellers udsendte. F.eks. havde USA indledt opbygningen af flere baser og lagde i drøftelser af styrkebidrag vægt på, at der var behov for disse som rotationsbidrag. Endelig var udmeldingen heller ikke i tråd med beskeden om, at USA omkring den 15. december ville træffe beslutning om iværksættelse af en evt. landoperation, som skulle begynde omkring marts 2002. Under Baggers drøftelser med delegationslederne fra Holland og Tyskland var der enighed om, at udmeldingen om tidsperspektivet skulle lægge pres på de tilstedeværende lande til politisk at begynde at forberede sig på den efterfølgende stabiliseringsfase. Samtidig var det vurderingen, at en evt. forårsoffensiv med landstyrker skulle ses som forberedelse til et "worst case scenario". Derudover var de tre delegationsledere enige om, at USA under alle omstændigheder måtte forblive i Afghanistan, indtil en "coalition of the willing" eller FN måtte være klar til at tage over. Samtidig ville der også i forbindelse med en

487 Indbretning, amb. Washington til UM nr. 1002, "Militære bidrag til "Enduring Freedom"", 19. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

488 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 17 NOV 2001", 17. november 2001, dok. nr. 14, j.nr.99-3413-16, FMN.

489 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 18 NOV 2001", 18. november 2001, dok. nr. 14, j.nr.99-3413-16, FMN.

evt. stabiliseringsstyrke være et stort behov for, at USA stillede betydelige ressourcer til rådighed.⁴⁹⁰

Vi tøver – en delkonklusion

Mens valgkampen stod på, var spørgsmålet om et evt. dansk militært bidrag til den amerikanske indsats i Afghanistan sat på pause. Valgkampen i 2001 drejede sig – som valgkampe oftest gør – om indenrigspolitiske spørgsmål, og krigen i Afghanistan var ikke et tema, der blev hyppigt diskuteret, selvom statsministeren direkte havde henvist hertil som grundlag for udskrivelsen af valget. Der kom dog enkelte udmeldinger om mulige danske bidrag fra medlemmer af regeringen under valgkampen. I en avisartikel den 9. november udtalte statsministeren, at regeringen endnu ikke havde taget endeligt stilling til, hvad Danmark kunne bidrage med, men at der var ”en proces i gang”, som var indledt med udsendelsen af forbindelseselementet. Uden at ville gå nærmere i detaljer understregede Poul Nyrup Rasmussen, at regeringen fortsat var klar til at ”yde vores bidrag”, men at det skulle undersøges, ”hvad vi er bedst til, hvordan vi bedst kan bidrage”. Ifølge statsministeren ville udsendelsen af danske soldater til området omkring Afghanistan dog ikke være det mest sandsynlige.⁴⁹¹ I de følgende dage udtalte Mogens Lykketoft og Jan Trøjborg, at det kunne komme på tale med dansk deltagelse i en fredsbevarende eller humanitært orienteret indsats.⁴⁹²

Mens regeringens offentlige udtalelser således kredsede om et dansk bidrag til en variant af en humanitær eller fredsbevarende indsats, fik det udsendte forbindelseselement ved Central Command oplyst, at USA var interesseret i at benytte danske specialstyrker. I midten af november indtraf et vendepunkt i den ameri-

490 Situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 19 NOV 2001”, 19. november 2001, dok. nr. 15, j.nr.99-3413-16, FMN.

491 Holsøe, Jens og Bo Søndergaard, ”Forhandlinger om dansk militær-indsats”, *Politiken*, 9. november 2001, 1. sektion, s. 1.

492 *Ritzaus Bureau*, ”Lykketoft: FN skal støtte nyt styre i Afghanistan”, 13. november 2001; Stenstrup, Mads, ”Dansk styrke klar til Afghanistan”, *Jyllands-Posten*, 14. november 2001, 1. sektion, s. 1.

kanske operation, og ad både militære og diplomatiske kanaler fik Danmark oplyst, at USA nu havde et større behov for bidrag fra øvrige lande, og at Central Command særligt efterspurgte specialstyrkebidrag. Udviklingen synes at have skabt utålmodighed hos det danske forbindelseselementet, som på grund af den igangværende valgkamp i Danmark blev instrueret om, at det ikke var hensigtsmæssigt at modtage anmodninger fra USA om mulige danske bidrag, samtidig med at delegationen ved Central Command blev placeret i en kategori af ikke-bidragydende lande. Via tilstedeværelsen ved Central Command havde forbindelseselementet ligeledes erfaret, at USA ikke ville komme med specifikke anmodninger, før det pågældende koalitionsland selv havde tilkendegivet ønske herom. Det næste skridt måtte med andre ord være et dansk initiativ.

DEL 2

BESLUTNINGEN

KAPITEL 7

Beslutningen om dansk krigsdeltagelse, december 2001

Folketingsvalget tirsdag den 20. november 2001 resulterede i en historisk valgsejr til de borgerlige partier, og den 27. november tiltrådte regeringen bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti med Anders Fogh Rasmussen i spidsen som statsminister. Onsdag den 5. december – otte dage efter regeringsskiftet – præsenterede den nye statsminister en plan for Det Udenrigspolitiske Nævn om at tilbyde USA et dansk militært bidrag til Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Nævnet gav, trods kritiske røster, regeringen opbakning hertil, og den 13. december fremsatte regeringen beslutningsforslag nr. B 37 om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan i Folketinget.

Dette kapitel undersøger de nærmere omstændigheder ved forslagets tilblivelse og de politiske forhandlinger om dets vedtagelse. Det fremgår, at spørgsmålet om et konkret dansk militært bidrag til den amerikanske operation i Afghanistan var på dagsordenen på Fogh Rasmussens første arbejdsdag som statsminister, og at VK-regeringen på et tidligt tidspunkt besluttede sig for, at Danmark så hurtigt som muligt skulle tilbyde amerikanerne et militært bidrag. I perioden siden slutningen af oktober, hvor der havde været valgkamp i Danmark, var der med andre ord sket en udvikling i spørgsmålet om dansk krigsdeltagelse, som nu var nået til et punkt, hvor det krævede politisk stillingtagen. Kapitlet undersøger derfor først, hvordan omstændighederne for et dansk militært bidrag så ud ved VK-regeringens tiltræden. Dernæst undersøges VK-regeringens interne beslutning om at tilbyde et dansk

militært bidrag til USA, hvorefter fokus til sidst rettes mod forhandlingerne om beslutningsforslagets vedtagelse, herunder hvad regeringen lagde til grund, da den rådførte dig med Folketinget om beslutningen.

Regeringsskiftet og udsigten til et dansk bidrag

Ved folketingsvalget i 2001 blev Venstre for første gang siden 1924 større end Socialdemokratiet og dermed Folketingets største parti. Mens Venstre gik frem med 14 mandater, oplevede Socialdemokratiet det dårligste valg siden 1973 og gik elleve mandater tilbage i forhold til valget i 1998. Også Dansk Folkeparti fik en stor fremgang og blev med tolv procent af stemmerne Danmarks tredje største parti.⁴⁹³ Efter valget blev Anders Fogh Rasmussen udpeget som kongelig undersøger, og han gik torsdag den 22. november i gang med regeringsdannelsen. Mandag den 26. november gik han til Dronningen og fik mandat til at danne en mindretalsregering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti med parlamentarisk støtte fra Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti.⁴⁹⁴

Med valgresultatet kunne der for første gang i mere end 70 år dannes et rent borgerligt flertal til højre for Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Dette muliggjorde, at regeringen kunne føre en udenrigspolitik med en højere grad af borgerligt islæt og dermed gøre op med den socialdemokratisk-radikalt dominerede udenrigspolitiske tradition.⁴⁹⁵

Af regeringsgrundlaget, som blev præsenteret af Fogh Rasmussen og Bendt Bendtsen den 26. november, fremgår det, at rege-

493 Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 573; Folketinget 2016, "Valg og tendenser".

494 Klarskov, Kristian, "VK-regering ventes om få dage", 22. november 2001, *Politiken*, 1. sektion, s. 1; "Foghs kabale snart løst", *Ritzaus Bureau*, 26. november 2001; "Fogh danner regering", *Ritzaus Bureau*, 26. november 2001.

495 Petersen 2006, *Europæisk og globalt engagement*, s. 574.

ringen ønskede at føre, hvad den kaldte en "udenrigspolitik med profil":

"Danmark skal være med til at præge den omverden, som under alle omstændigheder vil præge os. Mange spørgsmål kan kun løses gennem en fælles indsats og et endnu stærkere internationalt samarbejde. Verden er blevet stadig mindre, og den stiller os bestandig over for nye udfordringer. De tragiske begivenheder den 11. september 2001 er blot det seneste og mest dramatiske udtryk for denne kendsgerning."⁴⁹⁶

Regeringsgrundlaget nævnte intet om Afghanistan, men i forhold til kampen mod international terrorisme lagde regeringen vægt på, at Danmark skulle "vise fuld solidaritet og villighed til at yde sit bidrag, herunder på det militære område."⁴⁹⁷ Hermed lænedes regeringen sig op ad den position, som den tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen havde indtaget i perioden siden terrorangrebet den 11. september, og lagde således op til en vis grad af kontinuitet på det udenrigspolitiske område. Den nyudnævnte udenrigsminister, Per Stig Møller, forklarede til pressen, at der på de brede udenrigspolitiske linjer ikke ville være forskelle mellem den gamle og den nye regering – dog ville den nye regering søge et stærkere forhold til USA.⁴⁹⁸

Udenrigsministerens udtalelse var på linje med de udmeldinger, som var kommet fra Venstre og Det Konservative Folkeparti i tiden efter terrorangrebet. Begge partier havde bakket op om SR-regeringens linje, men gjort meget ud af at betone forholdet til USA. I lighed med SR-regeringen tolkede Fogh Rasmussen 11. september som "et angreb på demokratiet". For den daværende oppositionsleder understregede angrebet derfor behovet for, at de

496 Statsministeriet 2001, "Vækst, velfærd – fornyelse", november 2001.

497 Statsministeriet 2001, "Vækst, velfærd – fornyelse", november 2001.

498 Bostrup, Jens og Kristian Klarskov, "Møller: Danmarks image har det godt", *Politiken*, 30. november 2001, 1. sektion, s. 3. Om ønsket om et stærkere transatlantisk forhold, se også Kvist og Skipper 2007, *Udenrigsminister*, s. 375, 392-394, 402.

frie og demokratiske samfund stod sammen om at forsvare demokratiet.⁴⁹⁹ På Venstres landsmøde den 22. september 2001 talte Fogh Rasmussen under overskriften "Næste gang kan det være os". Fogh Rasmussen gjorde klart, at Danmark havde en regning at betale tilbage til USA, som historisk havde "bragt enorme ofre i kampen for frihed og fred", og "som hele den frie verden skylder så meget". Nu måtte Danmark "løfte sin del af opgaven" og være parat til at støtte USA i en militær aktion i stedet for at "sejle under et usselt bekvemmelighedsflag".⁵⁰⁰ Fogh Rasmussen har siden fortalt, at hans synspunkt helt fra barnsben var, at Danmark og Europa skyldte USA meget. Ifølge Fogh Rasmussen var denne anskuelse afgørende for hans syn på, hvordan Danmark skulle placere sig internationalt. I forhold til dansk sikkerhedspolitik var det Fogh Rasmussens standpunkt, at Danmark ikke kunne lade landets sikkerhed være afhængig af de store europæiske lande, men var bedst tjent med USA som garant.⁵⁰¹

Et lignende budskab blev leveret fra Det Konservative Folkeparti. I opbakningen til SR-regeringens håndtering af situationen efter terrorangrebet lagde partiformand Bendtsen særligt vægt på NATO-dimensionen. Ved Folketingets åbningsdebat i oktober glædede han sig over at have oplevet NATO virke: "Ét land blev angrebet, NATO-kredsens opbakning kom prompte. Vi følte os alle angrebet. Vi gav vores støtte rent og utvetydigt. Sådan skal det være." Danmarks NATO-politik skulle i Bendtsens øjne være karakteriseret ved: "Ingen fodnoter, ingen slinger i valsen, men en klar dansk solidaritet". Også Bendtsen fremhævede regningen til USA: "Danmark må altid stå forrest, når det drejer sig om samhørighed med det amerikanske folk. Vi skal huske, hvad de har gjort for os

499 "V: Chokerende handling", *Ritzaus Bureau*, 11. september 2001.

500 Som flere af de andre partier ændrede Venstre dagsordenen for landsmødet i lyset af 11. september. Anders Fogh Rasmussens tale blev efterfølgende optrykt som kronik: Rasmussen, Anders Fogh, "Næste gang kan det være os", *Flensborg Avis*, 25. september 2001, s. 22.

501 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv. Om Fogh Rasmussens syn på USA, se f.eks. Kragh 2004, *FOGH. Historien om en statsminister*, s. 52, 253; Mylenberg og Steensbeck 2009, *Præsidenten*, s. 232-233; Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 59, 76-77; Kragh og Dyrby 2017, *Statsministrene*, s. 162. Fogh Rasmussen har selv påpeget, at VK-regeringens stærke relationer til USA dels var værdibaserede, dels interessebaserede. Se Rasmussen 2016, *Viljen til at lede*, s. 19.

gennem det sidste århundrede”.⁵⁰² Det transatlantiske forhold blev således udtrykt stærkere hos Venstre og Det Konservative Folkeparti end hos Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre samtidig med, at de borlige partier fandt, at Danmark stod i gæld til USA, som tidligere havde hjulpet Europa.

Udsigten til et dansk bidrag

I det følgende skal der ses nærmere på den korte periode fra valgdagen til VK-regeringens tiltræden. Mens processen med regeringsdannelsen stod på i Danmark, modtog det danske embedsværk ad både diplomatiske og militære kanaler nye oplysninger af relevans for et muligt dansk militært bidrag. Ét af de centrale emner i slutningen af november var spørgsmålet om indsættelse af en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Da den amerikanske aktion i Afghanistan hidtil kun havde fokuseret på terrorismebekæmpelse, var det på dette tidspunkt uvist, hvad USA's holdning til spørgsmålet om en sikkerhedsstyrke var.

Den 20. november, i forbindelse med de årlige dansk-britiske sikkerhedspolitiske embedsmandskonsultationer i London, erfarede Udenrigsministeriets udsendte, at den britiske holdning var, at Storbritannien sammen med USA og Frankrig var udelukket fra at medvirke i en sikkerhedsstyrke grundet deres deltagelse i Operation Enduring Freedom. Den ideelle løsning ville i britisk optik være at etablere en multinational styrke med deltagelse af NATO-lande og under ledelse af et muslimsk NATO-land – det ville i praksis sige Tyrkiet.⁵⁰³ På et møde i NATO-Rådet den følgende dag, den 21. november, forklarede formanden for den amerikanske Joint Chiefs of Staff, general Richard Myers, at det amerikanske hovedformål fortsat var at pågribe al-Qaedas lederskab og ødelægge Talebans evne til at huse terrorister. Myers udtrykte bekymring for, at dette mål ville blive overset i bestræbelserne på at etablere en politisk ramme for tiden efter Taleban. Hvad angik en mulig international

502 Folketinget 2001, "Forhandling om redegørelse nr. R 1: Statsministerens redegørelse ved Folketingets åbning", 4. oktober 2001.

503 Referat, N.2, UM, "Dansk-britiske sikkerhedspolitiske embedsmandskonsultationer i London den 20. november 2001", 21. november 2001, pk. 3, j.nr.105.D.70, UM.

sikkerhedsstyrke i Afghanistan, påpegede Myers, at målet og opgaverne herfor måtte overvejes nøje, og at de allierede ikke skulle regne med amerikansk deltagelse i en fredsbevarende opgave, selvom der endnu ikke var en officiel amerikansk holdning hertil.⁵⁰⁴

Der var i denne periode stor international opmærksomhed om at få skabt politisk fremdrift, og FN understregede behovet for en fredsbevarende tilstedeværelse i Afghanistan for at sikre den politiske overgangsproces i landet. Det blev derfor planlagt at indlede en FN-konference om Afghanistans fremtid i Bonn den 26. november. For at få overblik over den hastige udvikling i Afghanistanspørgsmålet begyndte det danske udenrigsministerium den 22. november at udarbejde et notat, som dagligt blev ajourført. I den første udgave af notatet beskrev Udenrigsministeriet, at ambitionen med Bonn-konferencen var at få etableret et bredt sammenfat provisorisk råd i Afghanistan.⁵⁰⁵

Et andet spørgsmål var, hvor den amerikanskledede globale kamp mod terrorisme ville lede hen. Som tidligere omtalt havde USA tidligt i forløbet besluttet, at kampagnen indledningsvis skulle rettes specifikt mod al-Qaeda og Afghanistan. Men særligt fra det amerikanske forsvarsministerium kom der løbende signaler om, at der med fordel kunne indledes militære aktioner andre

504 Indberetning, DANATO til UM nr. 3567, "Bekæmpelse af terrorisme: Briefing ved general Myers, formand for US Joint Chiefs of Staff i Rådet den 21. november 2001", 21. november 2001, pk. 2, j.nr.105.I.78, UM.

505 Notat, S.3, S.6 og N.2, UM, "Afghanistan. Seneste udvikling", 22. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM. Konferencen blev dog først indledt den 27. november.

steder.⁵⁰⁶ Disse overvejelser om at udvide den militære kampagne til andre lande tilgik også Danmark. Den 21. november skrev ambassadør Ulrik Federspiel til Udenrigsministeriets direktør, at en af ambassademedarbejderne samme dag var blevet kontaktet af en amerikansk embedsmand fra Joint Chiefs of Staff. Den pågældende havde oplyst, at Joint Chiefs of Staff overvejede den militære videreførelse af kampagnen mod terrorisme, og at USA i den forbindelse ønskede "en uformel og foreløbig dansk tilkendegivelse af muligheden for at bidrage" til to forskellige indsatser: En post-Taleban kampagne i Afghanistan, hvor der ville være behov for en fredsstøttende og humanitær indsats; og en udvidet kampagne mod terrorisme uden for Afghanistan, hvilket kunne omfatte lande som Somalia, Filippinerne og Irak. Joint Chiefs of Staff efterspurgte oplysninger om alle de danske muligheder for støtte, herunder politiske, humanitære og egentlige militære bidrag, og om eventuelle forbehold over for deltagelse i specifikke områder eller operationstyper. Da Joint Chiefs of Staff ønskede en tilkendegivelse den 26. november, bad Federspiel Udenrigsministeriet om at videresende beskeden til departementschefen i Forsvarsministeriet og anmodede om at modtage en instruktion i sagen. Af et håndskrevet notat dateret den 27. november på den udskevne indberetning fremgår, at ambassadøren efter aftale med chefen for Udenrigsministeriets Nordgruppe var blevet anmodet om at

506 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 48-49, 60-61, 73, 75-91, 137, 152-153, 159-168, 319; Clarke 2004, *Against All Enemies*, s. 30-32; National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States 2004, *The 9/11 Commission Report*, s. 330-336, Feith 2008, *War and Decision*, s. 13-20, 47-49, 51-59, 66-67, 83-84, 97, 112, 119-120; Bush 2010, *Decision Points*, s. 189-191; Shelton, Levinson og McConnell 2010, *Without Hesitation*, s. 437, 441-445; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 334, 369; Rice 2011, *No Higher Honour*, s. 86-87; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 356-359. Om et bredere geografisk sigte se også U.S. Department of State 2001, "Talking Points", 13. september 2001; U.S. Department of State 2001, "Talking Points for PC", 14. september 2001; Rumsfeld 2001, "Strategic Thoughts", 30. september 2001; Rumsfeld 2001, "Thoughts on the "Campaign" Against Terrorism", 2. oktober 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Campaign Against Terrorism: Strategic Guidance for the US Department of Defense", 2. oktober 2001. Samtidig argumenterede den britiske premierminister overfor præsident Bush for, at der i første omgang skulle fokuseres på Afghanistan, se Committee of Privy Counsellors 2016, *The Report of the Iraq Inquiry*, bind 1, s. 327-328, 337-338, 345-346. Om den britiske påbegning af, at der indledningsvis burde fokuseres på kampagnen i Afghanistan, se også Blair 2001, 11. oktober 2001; Powell 2001, "The War: What Comes Next?", 15. november 2001. Det var tilsyneladende de politiske konsekvenser forbundet med en udvidelse der afskrækkede Blair, se Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*, s. 566-567.

meddele på samme niveau, at Danmark overvejede et bidrag til en post-Taleban kampagne i Afghanistan.⁵⁰⁷

Også det danske forbindelseselement ved Central Command blev på dette tidspunkt adspurgt om udsigten til et dansk bidrag. I en situationsrapport fra den 21. november gjorde den danske delegationsleder, oberst Ib J. Bager, Forsvarsministeriet opmærksom på, at der under den daglige briefing var blevet udtrykt forventning fra amerikansk side om en snarlig afklaring vedrørende en mulig dansk deltagelse. Det var ifølge Bager påkrævet, at danskerne snarest meddelte Central Command, hvordan tidsplanen for den danske beslutningsproces så ud. Samtidig meddelte Bager, at Central Command efter hans vurdering endelig havde forstået, at der efter godkendelse af et styrkebidrag ville være behov for en supplerende national godkendelse. Fremtidige styrkeanmodninger ville først ske i form af en generel anmodning, som efter godkendelse ville blive suppleret af en endelig anmodning, når der forelå konkrete planer for indsættelsen. Ifølge delegationslederen burde dette forhold lette den politiske beslutningsproces. Derudover oplyste Bager, at Central Command var opmærksom på, at Joint Chiefs of Staffs modvilje mod at give koalitionslandene indsigt i overvejelserne om kampagnens udvikling gjorde det svært at motivere landene til at stille styrkebidrag til rådighed. Endelig meddelte Bager, at der nu forelå et operationskoncept for "Airfield Operations", som i implementeret form ville "være én mulig indsættelsesramme for evt. danske landstyrkebidrag."⁵⁰⁸ Det er uvist hvorfor, men den følgende dag hjemsendte Bager den samme situationsrapport, hvor punkterne med hans vurderinger samt anmodninger og anbefalinger var blevet redigeret. I stedet for at efterspørge en tidsplan, som kunne meddeles Central Command, anmodede Bager om at blive orienteret om den politiske udvikling i Danmark og om tidplanen for en beslutningsproces for et evt. dansk styrkebidrag. Af håndskrevne påtegninger på den redige-

507 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1008, "Bidrag til kommende faser af kampagnen mod terrorisme", 21. november 2001, pk. 3, j.nr.AD.SAG.105.L78, UM.

508 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 21 NOV 2001", 21. november 2001, dok. nr. 17, j.nr.99-3413-16, FMN.

rede rapport fremgår, at det var den redigerede rapport, der efter forelæggelse hos departementschefen i Forsvarsministeriet blev oversendt til direktøren i Udenrigsministeriet og departementschefen i Statsministeriet.⁵⁰⁹

I perioden mellem valget og indsættelsen af den nye regering var et af de budskaber, der blev leveret fra det danske forbindelseselement, at kampagnen fortsat var i fase to, og at der var lange udsigter til en afslutning.⁵¹⁰ Meldingen fra Florida var, at det i midten af december ville blive besluttet, hvorvidt operationens tredje fase, hvor de afgørende slag skulle sættes ind, skulle opbygges og gennemføres. Vedrørende en fremtidig international stabiliseringsstyrke var anbefalingen fra lederen af Central Command, general Tommy Franks, at de afghanske oppositionsledere selv skulle påtage sig sikkerheden i landet. Såfremt der alligevel skulle opstå behov for en international stabiliseringsstyrke, vurderede Franks, at det ikke ville blive den nuværende koalition, men FN eller et andet land, som varetog ledelsen heraf.⁵¹¹ Derudover blev det oplyst, at otte koalitionslande havde styrker i og omkring Afghanistan, og at en række lande havde enheder klar til indsættelse, herunder specialstyrker.⁵¹²

Regeringsdannelsen

Mens disse informationer tilgik det danske embedsværk, pågik processen med at danne en ny regering i Danmark. Under forhandlingerne om regeringsdannelsen havde Fogh Rasmussen en række møder med Statsministeriets departementschef, Nils Bernstein, for at drøfte forskellige politiske sager. Fogh Rasmussen har fortalt, at spørgsmålet om et evt. dansk bidrag til den militære indsats i Afghanistan var en af de sager, han drøftede med Statsministeriet. Afghanistan var ifølge Fogh Rasmussen ikke et af de dominerende

509 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 21 NOV 2001", 21. november 2001, dok. nr. 18, j.nr.99-3413-16, FMN.

510 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 23 NOV 2001", 23. november 2001, dok. nr. 19, j.nr.99-3413-16, FMN.

511 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 27 NOV 2001", 27. november 2001, dok. nr. 21, j.nr.99-3413-16, FMN.

512 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 26 NOV 2001", 26. november 2001, dok. nr. 20, j.nr.99-3413-16, FMN.

emner under samtalerne, og drøftelserne herom var generelle og drejede sig ikke om karakteren af et dansk bidrag.⁵¹³ På valgdagen, den 20. november, blev der i Statsministeriet udarbejdet et dokument, som opridsede, hvor processen i forhold til et evt. dansk bidrag til Afghanistan befandt sig. Dokumentet illustrerer, at ministeriet var bevidst om, at der var spørgsmål om danske bidrag til Afghanistan, som ville kræve snarlig politisk stillingtagen. Det drejede sig på den ene side om den amerikanske tilkendegivelse af interesse for at benytte Jægerkorpset i Afghanistan, som det danske forbindelseselement ved Central Command havde modtaget i begyndelsen af november. På den anden side var der også muligheden for, at der i NATO blev iværksat militær planlægning af en humanitær NATO-operation i Afghanistan. Begge spørgsmål ville på sigt kræve Folketingets inddragelse og kunne således ikke klares af et forretningsministerium.⁵¹⁴ Ifølge en centralt placeret embedsmand var forventningen i centraladministrationen, at en kommende regering – uanset partisammensætning – ville følge positivt op på den amerikanske tilkendegivelse.⁵¹⁵

Fogh Rasmussen har fortalt, at der mellem Venstre og Det Konservative Folkeparti var enighed om levere et dansk bidrag til Afghanistan. Mens Fogh Rasmussen var kongelig undersøger, drøftede han Afghanistan med alle partilederne den 22. november. Fra samtalerne med Bernstein vidste han, at spørgsmålet var aktuelt, og han ønskede derfor at få indtryk af partiernes overordnede holdning til et evt. dansk bidrag.⁵¹⁶ Af Fogh Rasmussens personlige optegnelser fra disse møder fremgår, at Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti var positivt stemt over for et dansk bidrag. Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten var derimod af den opfattelse, at et nyt FN-mandat ville være påkrævet, hvis de skulle støtte et dansk bidrag. Det Radikale Venstre var positive over for at diskutere et bidrag, om end det var partiets opfattelse, at Danmark ikke burde

513 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

514 Talepunkter, Område I, STM, "Militær bistand til USA's antiterror-operation ("Enduring Freedom")", 20. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM. Statsministeriets departementschef har den 27. november noteret på dokumentet, at det ikke blev anvendt.

515 Interview, anonym embedsmand, 18. september 2018, Krigsudredningens arkiv.

516 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

være med i alt. Fra samtaler med Socialdemokratiet har Fogh Rasmussen ikke noteret noget i sine optegnelser.⁵¹⁷ Retrospektivt har Fogh Rasmussen dog tilføjet, at hans indtryk fra drøftelserne med Socialdemokratiet var, at partiet forsøgte at undvige spørgsmålet og ikke ønskede at give noget svar.⁵¹⁸

På et gruppemøde i den socialdemokratiske folketingsgruppe den 26. november blev møderne med Fogh Rasmussen drøftet. Af referatet fremgår, at Fogh Rasmussen havde været interesseret i at vide, hvordan partiet stillede sig i udenrigspolitikken og udtrykt bekymring for Socialdemokratiets "tidligere optræden" – antageligt en reference til 'fodnotepolitikken' fra 1980'erne. Beskeden fra Socialdemokratiet havde været, at partiet ville være konstruktivt og støtte indsatsen mod terrorisme. I forhold til en international fredsstyrke ville partiet fortsætte linjen fra regeringsperioden, men ellers tage stilling til nye spørgsmål efterhånden som de opstod.⁵¹⁹

En 'køreplan'

Som ovenfor anført var Statsministeriet forberedt på, at Afghanistan ville komme på dagsordenen i de første dage af den nye regeringsperiode. På sin første arbejdsdag som statsminister, den 27. november, blev Anders Fogh Rasmussens præsenteret for en opdateret udgave af det notat, som Statsministeriet havde udarbejdet den 20. november. Det opdaterede notat opridsede først forhistorien med beslutningen om at sende de danske forbindelsesofficerer til Central Command, som den tidligere regering havde fået opbakning af Det Udenrigspolitiske Nævn til den 30. oktober. Dernæst beskrev notatet USA's interesse i at anvende Jægerkorpset i Afghanistan og fremhævede, at den amerikanske tilkendegivelse fortsat blev anset som værende aktuel. Endelig oplystes også om den sideløbende proces om en humanitær luftoperation i NATO, som kunne indebære en iværksættelse i den nærmeste

517 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

518 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

519 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet den 26. november 2001 kl. 11.00", 26. november 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

fremtid. Som afslutning på notatet blev det indstillet, at der ”snaarest” af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet ”udarbejdes et beslutningsgrundlag med henblik på regeringens stillingtagen til dansk(e) bidrag.” Notatet foreslog, at regeringen herefter kunne tage et møde med partilederne eller afvente det næste møde i Det Udenrigspolitiske Nævn, som var planlagt til den 5. december.⁵²⁰ Notatet var med andre ord et bud på en ’køreplan’, som statsministeren kunne følge, såfremt han og regeringen fandt det ønskværdigt at gå videre med processen frem mod at yde et dansk militært bidrag til indsatsen i Afghanistan.

På udenrigsminister Per Stig Møllers første arbejdsdag modtog han en længere indberetning fra ambassadør Ulrik Federspiel i Washington. I indberetningen beskrev Federspiel, hvordan 11. september havde ændret USA’s syn på verden:

”Enten deltager man i kampen mod terrorismen, eller også gør man det ikke. Lande, der forsøger at være neutrale, kan ikke regne med USA’s venskab. Der er ingen middelvej. [...] Der er ikke megen – om nogen – forståelse, hvis man ikke yder efter evne, eller hvis man forsinker og komplicerer kampagnen ved formaliteter, som USA mener, nogle kontinentaleuropæiske lande har forsøgt. [...] Den kolde Krig og post-koldkrigsperioden er slut. Hvad der følger efter er ikke klart, men vi har alle – i samarbejde med et USA i førertrøjen – et medansvar for det. Når alt kommer til alt, er lederes ansvar at tage deres samfund fra hvor de er, til hvor de aldrig har været.”⁵²¹

Fra embedsværket blev der således leveret et klart budskab til de to ministre på deres første arbejdsdag: Statsministeren blev gjort

520 Notat, Område I, STM, ”Militær bistand til USA’s antiterror-operation (”Enduring Freedom”), 27. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

521 Depeche, amb. Washington til UM nr. IV, ”9-11”, 27. november 2001, pk. 12, j.nr.5.T.104, UM.

opmærksom på, at USA allerede i begyndelsen af november havde udtrykt ønske om at benytte danske specialstyrker i Afghanistan, og Statsministeriet lagde op til, at der hurtigt blev udarbejdet et beslutningsgrundlag. Samtidig blev udenrigsministeren præsenteret for et budskab om, at man måtte levere efter evne – alternativt ville man miste forståelsen hos sin vigtigste allierede. Embedsværkets opfordringer må forstås i konteksten af de udmeldinger, der tidligere var kommet fra Venstre og Det Konservative Folkeparti om, at Danmark burde yde et militært bidrag, hvis USA efterspurgte det.

Dagen efter, den 28. november, blev der kl. 14.30 afholdt et møde i Statsministeriet.⁵²² Her mødtes statsministeren, udenrigsministeren og forsvarsministeren med forsvarschefen og chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste for at blive orienteret om mulighederne for at bidrage til den militære operation i Afghanistan. Af en notits udarbejdet af Statsministeriet forud for mødet fremgår, at forsvarschef Christian Hvidt ville briefe om status i operationen og redegøre for mulighederne for danske bidrag, mens FE-chef Jørgen O. Hjorth ville redegøre for det danske efterretningsmæssige planlægningsgrundlag. Endvidere fremgår det af notitsen, at der ikke var udsigt til en NATO-operation, hvorfor bidrag i stedet måtte kanaliseres via Central Command. Ud over tilkendegivelsen af interesse for Jægerkorpset var der modtaget oplysninger om, at F-16 kampfly og/eller C-130 transportfly også kunne komme på tale. Derimod havde Forsvaret ikke mulighed for at stille sanitetsstyrker eller et felthospital til rådighed.⁵²³ I forhold til de mulige styrkebidrag, som Forsvarskommandoen tidligere havde beskrevet, var omfanget nu begrænset til tre elementer, da den

522 Ministerkalender, Per Stig Møller, 2001, UM.

523 Notits, Område I, STM, "Bidrag til USA's militære operation imod terrorisme. Orientering ved Forsvarschefen og chef/FE den 28. november 2001", 28. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

lette opklaringseskadron, panserinfanterikompagniet og personel til at indgå i civilt-militæret samarbejde ikke længere var aktuelt.⁵²⁴

Af notitsen fremgår desuden nogle punkter, som statsministeren ville fremføre på mødet. Fogh Rasmussen ønskede bl.a. at vide, hvad amerikanerne forventede, hvad andre nærtstående allierede havde af muligheder for at bidrage og hvad de havde givet tilsagn om. Samtidig fremgår det tydeligt af notatet, at statsministeren forud før mødet havde truffet beslutning om at ville bidrage til indsatsen. Ifølge statsministerens punkter var det hensigtsmæssigt, at regeringen forelagde en samlet bidragspakke for Folketinget, hvor "såvel de militære elementer, som rimeligt kan forventes af Danmark, som bidrag til løsning af humanitære og øvrige opgaver i Afghanistan" indgik. Fogh Rasmussen ville derfor bede Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet om at udarbejde et fælles udkast til beslutningsgrundlag, som burde foreligge snarest muligt. Statsministeren mindede om, at National Security Council havde bedt om en tilkendegivelse, når der var indenrigspolitisk afklaring, og han fandt, at "der bør handles resolut", fordi tilkendegivelsen vedrørende Jægerkorpsset var givet tre uger tidligere. Men det var også "[v]æsentligt for regeringen at vise, at Danmark på linje med nærtstående europæiske allierede er rede til at stille væsentlige bidrag til international krisestyring." I tillæg hertil blev det understreget i notitsen, at det danske forbindelseselement som det eneste NATO-land var anbragt i en kategori af "ikke-bidragsydende udenlandske delegationer." Før der kunne reageres over for USA, skulle regeringen dog først rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn.⁵²⁵

Det synes således at have været væsentligt for den nye statsminister, at Danmark så hurtigt som muligt gav et svar til amerikanerne, og at Danmark blev et af de lande, som ydede et militært

524 Notat, FKO, "Notat vedrørende mulige danske styrkebidrag til US CENTCOM koalitionslandene og/eller en NATO humanitær operation i Afghanistan", 16. november 2001, dok.nr. 36, j.nr.0200221, VFK; Notits, FKO, "Notits om supplerende bemærkninger til mulige danske styrkebidrag", 29. november 2001, dok.nr. 36, j.nr.0200221, VFK.

525 Notits, Område I, STM, "Bidrag til USA's militære operation imod terrorisme. Orientering ved Forsvarschefen og chef/FE den 28. november 2001", 28. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

bidrag i Afghanistan. For den nye statsminister indebar fuld solidaritet i kampen mod international terrorisme også en militær indsats. Fogh Rasmussen har senere fortalt, at det fra starten var vigtigt for den nye regering at vise, at den var parat til at gå med USA "hele vejen".⁵²⁶

Med udgangspunkt i mødet den 28. november begyndte Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet at udarbejde et fælles oplæg. Torsdag den 29. november anmodede Forsvarsministeriet Forsvarets Efterretningstjeneste om en situations- og trusselsvurdering for et dansk bidrag til den amerikanskledede operation i Afghanistan. Efterretningstjenesten fremsendte samme dag et udkast, som var en foreløbig vurdering, idet styrkerne, opgaverne, indsættelsesområdet og tidspunktet for et evt. dansk bidrag endnu var ukendt, hvorfor det ikke var muligt at vurdere det konkrete trusselsniveau. Den generelle vurdering var dog, at indsættelsesområdet måtte karakteriseres som et "højrisiko område".⁵²⁷ I et notat udarbejdet af Forsvarsministeriet samme dag blev mulighederne for eventuelle danske bidrag yderligere konkretiseret i forhold til de tidligere drøftelser. Ifølge notatet var det muligt at tilbyde militære bidrag i form af en pakke bestående af stabspersonel omfattende tre til fire mand til fototydning og støtte til efterretningsarbejde; specialstyrker som bl.a. kunne gennemføre informationsindhentning og støtte til øvrige operationer i Afghanistan; et C-130 transportfly til lufttransportopgaver, herunder transport af nødhjælp; og fire F-16 kampfly som kunne deltage i relevante former for luftoperationer. Ifølge notatet forventedes det ikke, at Danmark ville modtage en anmodning fra USA, før den danske regering havde tilkendegivet villighed til at modtage en sådan. På den baggrund blev det indstillet, at regeringen tilkendegav, at Danmark var rede til at modtage en anmodning. Forsvarsministeriet vurderede dog,

526 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv. Samme ordvalg blev benyttet i december 2001. Her fremgik det af talepunkter udarbejdet af Statsministeriet til statsministeren: "Regeringen vil støtte USA hele vejen." Se talepunkter, STM, "Interview med Jyllands-Posten om den internationale sikkerhedspolitiske situation", 14. december 2001, dok.nr. 1, j.nr.810-233, STM.

527 Situations- og trusselsvurdering, FE til FMN og FKO, "Udkast til situations- og trusselsvurdering for et dansk bidrag til Operation Enduring Freedom", 29. november 2001, dok. nr. 67, j.nr.99-0132-14, FMN.

at det ville være hensigtsmæssigt at gennemføre "visse politiske sonderinger" forud herfor.⁵²⁸ Af en notits udarbejdet i Forsvarsministeriet fremgår, at Forsvarsministeriets notat var ministeriets bidrag til det fælles notat, hvor Udenrigsministeriet skulle bidrage med en "humanitær pakke". Endvidere fremgår det, at notatet forud for mødet med Udenrigsministeriet var blevet drøftet med Forsvarskommandoen, som var enig i indholdet.⁵²⁹

Fredag den 30. november havde Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet udarbejdet et oplæg til et samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan. Indstillingen til regeringen lød, at der i 2002 blev ydet et bidrag på 110 mio. kr. på det humanitære område samt et endnu ikke konkretiseret bidrag til genopbygningen af Afghanistan; at der blev foretaget politiske sonderinger, særligt om en evt. henvendelse til USA om et militært bidrag som beskrevet af Forsvarsministeriet; at regeringen efter sonderingerne rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn; at regeringen i givet fald tilkendegav til USA, at Danmark var rede til at modtage en anmodning; at regeringen ved modtagelse af en konkret amerikansk anmodning på ny rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn; og endelig at regeringen på den baggrund i givet fald fremlagde et forslag til folketingsbeslutning.⁵³⁰ Af et notat udarbejdet i Statsministeriet samme dag fremgår det af en håndskrevet note af ministeriets departementschef, Nils Bernstein, at de to ministerier endnu ikke var enige om alle formuleringerne i det fælles oplæg. Dog var der enighed om indstillingen, som bestod i at yde en bistandspakke omfattende humanitære indsatser, støtte til genopbygningen af Afghanistan samt militære bidrag. Ifølge Bernstein ville en endelig udgave af det fælles oplæg foreligge i løbet af weekenden.⁵³¹ En nærlæsning af Udenrigsministeriets og Forsvarsministeriets fælles notits og et revideret udkast dateret 1.

528 Notat, FMN, "Eventuelt dansk militært bidrag til kampagnen mod terrorisme", 29. november 2001, dok.nr. 313, j.nr.99-0132-14, FMN.

529 Notits, FMN, "Bidrag til UMN/FMN fællesnotits", 30. november 2001, dok.nr. 313, j.nr.99-0132-14, FMN.

530 Notits, UM og FMN, "Samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 30. november 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

531 Notat, Område I, STM, "Samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 30. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

december giver det indtryk, at det var formuleringerne i afsnittet omkring det militære bidrag, der var genstand for diskussion. Det drejede sig bl.a. om sandsynligheden for, at USA ville benytte det danske tilsagn om støtte, og om en mulig international sikkerhedsstyrke. I forhold til ministeriernes indstilling blev det kvalificeret, at der var tale om et foreløbigt bidrag på 110 mio. kr. for 2002 på det humanitære område, og at den danske støtte til genopbygningen ville sigte på en årlig ramme af op til 100 mio. kr.⁵³²

Spørgsmålet om et samlet dansk bidrag til indsatsen i Afghanistan blev drøftet mellem ministrene igen mandag den 3. december. I mellemtiden havde statsministeren den 30. november haft en telefonsamtale med præsident George W. Bush, som ringede for at ønske tillykke med valget. Her forsikrede Fogh Rasmussen den amerikanske præsident om "Denmark's unconditional solidarity and support for the United States in the common fight against terrorism." Derudover informerede statsministeren om, at regeringen gjorde sig overvejelser om yderligere humanitær og militær støtte til operation i Afghanistan, og at håbet var "to come up with something soon after our Parliament reconvenes."⁵³³

På mødet den 3. december deltog Friis Arne Petersen og Carsten Damsgaard i udenrigsministerens fravær. Ifølge Udenrigsministeriets notat om mødet konkluderede statsministeren efter en kort drøftelse, at regeringen fortsat fandt, at der burde tilbydes et samlet dansk bidrag. På baggrund af indstillingerne i den reviderede fælles notits ville Fogh Rasmussen samme dage påbegynde de politiske sonderinger med de øvrige partier og dernæst tage sagen til Det Udenrigspolitiske Nævn. Derudover fremhævede statsministeren, at såfremt der ikke var parlamentarisk opbakning til visse dele af de militære elementer, f.eks. specialstyrkerne, så

532 Notits, UM og FMN, "Samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 1. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

533 Talepunkter, "Tlf.samtale præsident Bush/statsministeren 30. november 2001", 29. november 2001, dok.nr. 285, j.nr.5410-17, STM. Af en påtegning af Statsministeriet departementschef fremgår, at statsministeren havde benyttet de pågældende talepunkter under samtalen. Om samtalen har Anders Fogh Rasmussen senere fortalt, at han og George W. Bush indledningsvis talte om private emner, mens de først sidst i samtalen drøftede politiske spørgsmål. Se interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

måtte de tages ud af tilbuddet. Hvis det blev nødvendigt at forhøje forligsrammen, måtte dette ligeledes håndteres – her og nu var det vigtigste at få sendt et hurtigt politisk signal til USA. Forsvarsministeren tilføjede, at både specialstyrkerne og F-16 flyene kunne komme til at spille en aktiv rolle, mens chefen for Forsvarets Efterretningstjeneste understregede, at risikovurderingen ville være høj for hærstyrker i Afghanistan, og at den i visse områder også ville være forholdsvis høj for langsomtgående fly som transportfly. Derudover gjorde Udenrigsministeriets direktør opmærksom på, at man under indtryk af den hurtige militære udvikling og det forhold, at kun et fåtal af de lande, der havde tilbudt bidrag til operationen, var deployeret til regionen, skulle være bevidst om sandsynligheden for, at USA ikke gjorde brug af de danske tilbud. Udenrigsministeriet fandt det derudover vigtigt fortsat at følge udviklingen med hensyn en evt. fredsbevarende styrke. Ifølge Udenrigsministeriets notat fremgik det tydeligt, at Forsvaret umiddelbart var skeptisk over for et dansk bidrag til sådan en styrke, selvom der sandsynligvis ville komme et FN-mandat, og at risikoen forbundet med denne indsats var langt mindre end i den amerikanskledede operation.⁵³⁴

De politiske forhandlinger om et dansk bidrag

Da ministerierne nåede til enighed om rammen for et samlet dansk bidrag, kunne de politiske sonderinger indledes. Til brug herfor blev der i Statsministeriet udarbejdet en række talepunkter, som statsministeren kunne læne sig op ad. Af talepunkterne fremgår, at regeringen var indstillet på at bidrage til det humanitære hjælpearbejde med 110 mio. kr. i 2002 og ville stille efter en årlig ramme på 100 mio. kr. til genopbygningsindsatsen over en periode på 4-5 år. Dernæst fremgår det af talepunkterne, at regeringen også fandt, "at et yderligere bidrag på det militære område er på sin plads." Men henvisning til, at der hverken var udsigt til en operation i NATO-regi, og at karakteren af en evt. international stabiliserings-

⁵³⁴ Notat, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Afghanistan: Møde i Statsministeriet den 3. december 2001", 3. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

styrke også var uvis, fandt regeringen det "naturligt" at koncentrere sig om at yde bilateral støtte til USA. Her var Forsvaret i stand til at bidrage med stabspersonel til fototydning, specialstyrker til informationsindhentning og andre opgaver, et C-130 transportfly og fire F-16 kampfly. Samtidig fremhævede talepunkterne, at der var en "klar risiko" forbundet med visse af de forudsete opgaver.⁵³⁵

Anders Fogh Rasmussen har siden fortalt, at han foretog politiske sonderinger med de partier, der under dronningerunden havde udtrykt sig positivt over for et evt. dansk bidrag. Ifølge Fogh Rasmussen var Dansk Folkeparti, som regeringens parlamentariske støtteparti, det centrale parti.⁵³⁶ Fra stiftelsen i 1995 og frem til terrorangrebet den 11. september 2001 havde Dansk Folkeparti forholdt sig kritisk og stemt imod størstedelen af beslutningerne om dansk militært engagement i udlandet.⁵³⁷ Partiet var således ikke en del af samarbejdet hen over midten på det udenrigspolitiske område, ligesom det heller ikke hidtil havde indgået i noget forsvarsforlig. Dog havde partileder Pia Kjærsgaard efter terrorangrebet udtrykt, at Dansk Folkeparti ville støtte ethvert initiativ i kampen mod terrorisme, herunder udsendelse af dansk soldater, fly og flådefartøjer, ligesom partiet, som det fremgår af forrige kapitler, havde støttet samtlige militære beslutninger i kølvandet på terrorangrebet.⁵³⁸ Dansk Folkeparti havde allerede den 22. november givet "et meget klart svar" om, at partiet støttede et evt. dansk bidrag til Afghanistan. Med støtte fra Dansk Folkeparti havde regeringen således et parlamentarisk flertal bag sig. Kristeligt Folkeparti var også "principielt positive", men spillede ikke på samme måde en parlamentarisk rolle. Fogh Rasmussen har desuden fortalt, at regeringen endvidere havde "en klar interesse" i at få Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre med.⁵³⁹ Af Fogh Rasmussens person-

535 Talepunkter, Område I, STM, "Sonderinger om bidrag til bekæmpelse af terrorisme i Afghanistan", 3. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

536 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

537 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks.

538 "DF støtte til USA i kampen mod terror", *Ritzaus Bureau*, 15. september 2001. Om terrorangrebets betydning for Dansk Folkepartis syn på Danmarks militære engagement, se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 88.

539 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv.

lige optegnelser fremgår, at han drøftede sagen med Poul Nyrup Rasmussen og Mogens Lykketoft. Her udtrykte Nyrup Rasmussen ifølge optegnelserne: "Det kan være de 4 pkt." – antageligt en reference til de fire elementer, som et dansk militært bidrag kunne omfatte. Derudover havde Nyrup Rasmussen opfordret til, at der blev signaleret til USA, at det humanitære hørte med, og foreslået, at Danmark kunne hjælpe med at bringe humanitære forsyninger frem og bevogte lufthavne. Lykketoft fandt det problematisk, såfremt Danmark blev det eneste NATO-land, der deltog direkte i kamphandlingerne, og foreslog derfor regeringen at undersøge, hvad Norge, Tyskland og Frankrig gjorde. Derudover blev det også fremført, at "FN-basis" skulle være til stede.⁵⁴⁰

Inden rådføringen med Det Udenrigspolitiske Nævn, som ifølge 'køreplanen' skulle finde sted den 5. december, blev en række udeståender afklaret i ministerierne. Et væsentligt udestående var, hvorvidt den amerikanske tilkendegivelse af 6. november om at ville bruge danske specialstyrker fortsat kunne anses som aktuel. Af et notat udarbejdet af Statsministeriet den 4. december fremgår, at ministeriet havde anmodet Forsvarsministeriet om at søge dette spørgsmål belyst af den danske delegationsleder for forbindelseselementet ved Central Command. Uden at have konsulteret amerikanerne svarede oberst Ib J. Bager, at hans personlige skøn var, at tilkendegivelsen ikke var overhalet af begivenhederne. Derudover blev Bager også anmodet om at undersøge, hvorvidt Norge og Tyskland havde lagt restriktioner på brugen af de specialstyrker, de havde tilmeldt operationen. Efter at have været i kontakt med det norske og tyske forbindelseselement meddelte Bager, at der ikke var knyttet betingelser eller restriktioner til de to landes tilmeldte specialstyrker. Endvidere fremgår det af notatet, at en forespørgsel til Statsministerens Kontor i Oslo havde bekræftet dette og forklaret, at det ikke havde indgået debatten. Fra Tyskland havde Bundeskanzleramt meddelt, at der på foranledning af De

540 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Om de politiske sonderinger, se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 77. Her fremgår det dog, at disse sonderingerne fandt sted under dronningerunden.

Grønne var sat den restriktion, at specialstyrkerne ikke kunne bruges uden for Afghanistan uden den stedlige regerings samtykke.⁵⁴¹

Et andet udestående var spørgsmålet om en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Samme dag som rådføringen med Nævnet skulle finde sted, den 5. december, blev der indgået en aftale ved den inter-afghanske konference i Bonn. Her blev FN's Sikkerhedsråd opfordret til at overveje udsendelsen af en international styrke med FN-mandat, som bl.a. skulle overvåge sikkerheden i Kabul. Af et notat herom udarbejdet i Statsministeriet fremgår, at USA ventedes at ville modsætte sig tilstedeværelsen af sådan en styrke, så længe den amerikanskledede operation fortsatte. Derfor fandt Statsministeriet ikke anledning til at ændre i statsministerens talepunkter til mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn, af hvilke det fremgik, at der ikke forelå konkrete planer for en sådan styrke.⁵⁴² Fra Central Command kunne delegationsleder Bager samme dag meddele, at det var kommet frem, at Storbritannien var blevet bedt om at være 'lead-nation' på den internationale sikkerhedsstyrke i de første 30 dage, men at en del forhold omkring styrken dog fortsat var uafklarede.⁵⁴³

Et tredje og sidste udestående var et forslag, som tidligere var fremkommet fra Udenrigsministeriet om at søge at indarbejde et mindre, symbolsk militært bidrag fra de baltiske lande i det dan-

541 Notat, Område I, STM, "Anvendelsen af specialstyrker i operation "Enduring Freedom"", 4. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM. For den norske debat og restriktioner samt den tyske debat se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 22, 61-62; Deutscher Bundestag 2001, "Stenographischer Bericht", 16. november 2001.

542 Notat, STM, "International fredsstyrke i Afghanistan", 5. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM.

543 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 05 DEC 2001", 5. december 2001, dok.nr. 28, j.nr.99-3413-16, FMN.

ske tilbud.⁵⁴⁴ Dette havde der været enighed om på mødet mellem ministrene den 3. december, og forsvarschefen havde ved denne lejlighed oplyst, at en baltisk deltagelse f.eks. kunne være i form af støttepersonel til flybidragene.⁵⁴⁵ I forlængelse heraf blev de danske ambassader i Riga, Tallinn og Vilnius anmodet om at undersøge, om der var positiv interesse herfor, og om at understrege den politiske signalværdi heraf.⁵⁴⁶ De tre baltiske lande vendte alle tilbage med et positivt svar.⁵⁴⁷

Rådføring med Det Udenrigspolitiske Nævn

Forud for mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn den 5. december havde Fogh Rasmussen aflagt et besøg i London hos den britiske premierminister Tony Blair. På mødet, hvor Afghanistan kun blev berørt ganske kort, havde Blair takket for den stærke danske støtte siden 11. september, mens Fogh Rasmussen havde oplyst, at yderligere militære bidrag netop nu var under overvejelse i Danmark.⁵⁴⁸ Da Nævnet mødtes var Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten tilsyneladende de eneste partier, der ikke forudgående var blevet orienteret direkte om regeringens plan. Dette skyldtes, at

544 Notits, UM og FMN, "Samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 1. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM. Ideen om at integrere et baltisk bidrag i det danske styrkebidrag var tilsyneladende blevet rejst af Udenrigsministeriets direktør. Ifølge en præsentation udarbejdet af Forsvarskommandoen havde direktøren kontakttet Forsvarsministeriet og forespurgt om mulighederne for at indarbejde litauiske specialstyrker, sekundært baltiske specialstyrker generelt, og tertiært baltiske bidrag generelt. Forsvarskommandoen kunne imidlertid hverken anbefale indarbejdning af litauiske eller baltiske specialstyrker, hvorimod mere indirekte indsættelse kunne overvejes i områder udenfor Afghanistan i tilknytning til flybidragene. Dette kunne f.eks. være i form af støtte til det danske personel på jorden og lasthåndtering. Se præsentation, Forsvarskommandoen, "Baltisk bidrag i dansk styrkebidrag?", udateret, dok.nr. 36, j.nr.0200221, VFK.

545 Notat, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Afghanistan: Møde i Statsministeriet den 3. december 2001", 3. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

546 Instruktion, UM til ambassaderne i Riga, Tallinn og Vilnius, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. Instruktion", 3. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

547 Indberetning, amb. Vilnius til UM nr. 285, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan", 4. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.152, UM; indberetning, amb. Tallinn til UM nr. 231, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM; indberetning, amb. Riga til UM nr. 369, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.105.1.78, UM

548 Indberetning, amb. London til UM nr. 861, "Statsministerens samtale med premierminister Tony Blair 5.12.2001", 6. december 2001, pk. 65, j.nr.181.D.1, UM. Om mødet mellem Fogh Rasmussen og Blair se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 79.

forsvarsministeren dagen inden rådføringen med Det Udenrigspolitiske Nævn havde indkaldt partierne i forsvarsforligskredsen – dvs. alle Folketingets partier på nær Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten – til et møde, hvor han orienterede om regeringens plan om at tilbyde et dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan.⁵⁴⁹

På mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn introducerede statsministeren indledningsvis regeringens forslag om en bidragspakke og spørgsmålet om en international sikkerhedsstyrke. Dernæst orienterede udenrigsministeren om situationen i Afghanistan, herunder de humanitære aspekter og processen vedrørende sikkerhedsstyrken, hvorefter forsvarsministeren uddybede yderligere om de militære elementer i bidragspakken.⁵⁵⁰ Forud herfor havde fremlæggelsen i Nævnet været genstand for diskussion mellem ministerierne. Af en notits udarbejdet den 3. december af Kontor for Udenrigs- og Sikkerhedspolitik i Udenrigsministeriet fremgår, at Statsministeriet ønskede fremlæggelsen i Nævnet fordelt således, at statsministeren indledte med en udførlig introduktion til sagen, herefter skulle udenrigsministeren orientere om det humanitære område og genopbygningen, mens forsvarsministeren derefter ville orientere om den militære indsats og et muligt dansk bidrag. I notitsen blev denne fremgangsmåde betegnet som "et brud med mangeårig og fast praksis". Efter den hidtidige praksis var det udenrigsministeren, der fremlagde spørgsmål om indsættelse af

549 Notits, FMN, "Talepunkter til forligskredsen", 4. december 2001, dok.nr. 66, j.nr.99-0132-11, FMN; talepunkter, FMN, "Dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 4. december 2001, dok.nr. 66, j.nr.99-0132-11, FMN. Som tidligere beskrevet blev forsvarsforliget for perioden 2000-2004 indgået i 1999 mellem den daværende regering, dvs. Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, og Venstre, Det Konservative Folkeparti, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Se Forsvarsministeren 2000, *Årlig Redegørelse 1999*, s. 8.

550 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

danske militære styrker i udlandet, både i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Folketinget.⁵⁵¹

Den bidragspakke, som regeringen præsenterede, omfattede en humanitær indsats, genopbygning og et militært bidrag bestående af fire mulige elementer. Derudover henviste regeringen til, at der samme dag var underskrevet et slutdokument ved FN-konferencen i Bonn, hvor FN's Sikkerhedsråd blev opfordret til at overveje indsættelsen af en international sikkerhedsstyrke med FN-mandat. Overvejelserne samlede sig om en multinational og overvejende muslimsk styrke. Dette var ifølge Fogh Rasmussen et spørgsmål, som måtte følges nøje. I regeringens optik var der fortsat behov for en militær indsats, men så længe der ikke var konkrete planer for stabiliseringsstyrken og samtidig ikke udsigt til en NATO-operation på det humanitære område, var det nærliggende at yde bidrag på bilateral basis til USA's aktion. Samtidig påpegede statsministeren, at amerikanerne direkte havde peget på muligheden for evt. at benytte de danske specialstyrker medio januar 2002.⁵⁵²

I de efterfølgende drøftelser understregede Nyrup Rasmussen, at han fandt sammenkoblingen mellem den militære og den humanitære indsats meget vigtig. Ifølge den tidligere statsminister

551 Notits, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Forelæggelse i Folketinget af danske militære bidrag til internationale operationer", 3. december 2001, pk. 3, j.nr.105.1.78, UM. På omslaget til notitsen har Udenrigsministeriets direktør noteret, at han den 4. december havde drøftet sagen med udenrigsministeren. Da beslutningsforslaget senere i december blev præsenteret i Folketinget, var det formelt udenrigsministeren, der fremsatte forslaget. Under Folketingets behandling af beslutningsforslaget var det imidlertid forsvarsministeren, der som fungerende udenrigsminister førte ordet for regeringen. Dette skyldtes, at Per Stig Møller var til møde i Det Europæiske Råd. Se Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. oktober 2001; Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001; Folketinget 2001, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 14. december 2001; Møller 2017, *Udenrigsminister – i krig og fred*, s. 35. I midten af oktober havde Venstres Sven Aage Jensby spurgt ind til, hvorfor det var udenrigsministeren – og ikke forsvarsministeren – der fremsatte den type af forslag. Se optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 18. oktober 2001 kl. 12.00", 18. oktober 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

552 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

skulle Danmark "i sit militære bidrag bero sig på det, vi var bedst til." Nyrup Rasmussen fandt det derfor vigtigt, at det blev afklaret, "om danske soldater rent ud sagt skulle ned i hulerne – eller om det danske bidrag skulle anvendes til at understøtte den humanitære indsats." Samtidig opfordrede han regeringen til at sikre, "at der ikke blev tale om et dansk tag-selv-bord for amerikanerne." Nyrup Rasmussen vurderede, at der også kunne blive brug for tilstedeværelse af dansk militær andre steder i kampen mod terrorisme og i indsatsen på Balkan. Derfor mente han, at Folketinget måtte tænke langsigtet og strategisk i overvejelserne om militære bidrag. Statsministeren replicerede, at svaret måtte komme frem under dialogen med USA, men at bemærkningerne ville indgå i overvejelserne. Kristeligt Folkeparti understregede ligesom Socialdemokratiet vigtigheden af, at de humanitære og militære bidrag blev set i sammenhæng, men også, at partiet var positivt stemt over for tilbuddet. Det Radikale Venstre var på samme linje, men Niels Helveg Petersen påpegede også, at der var en række spørgsmål, som måtte afklares, før partiet kunne tage endelig stilling. Dette gjaldt f.eks. hvilken type operationer, bidraget skulle anvendes til. Pia Kjærsgaard fra Dansk Folkeparti erklærede sig også som tilhænger af både den humanitære og den militære indsats og havde ingen problemer med at støtte regeringen i at gå videre. Villy Søvndal fra Socialistisk Folkeparti pegede på, at de militære aktioner nærmede sig en afslutning, hvorfor han fandt det overraskende, at Danmark skulle henvende sig med et egentligt kampbidrag. Søren Søndergaard fra Enhedslisten delte ikke Søvndals vurdering af, at den militære aktion snart var ovre, og frygtede, at Danmark kunne havne i en uklar konflikt. Som opsummering på drøftelserne svarede statsministeren, at der ikke kunne siges noget konkret om, hvilke typer af operationer de danske styrker kunne komme til at

deltage i, da dette ville afhænge af dialogen med USA. Når regeringen havde resultatet heraf, ville den vende tilbage til Nævnet.⁵⁵³

For at præcisere deres synspunkter sendte Nyrup Rasmussen og Marianne Jelved to dage senere et fælles brev til statsministeren. De to partiledere ønskede dels at understrege, "at bidraget bør have en sammensætning, der kan lette den humanitære indsats, og at dette bør være grundlaget for de drøftelser med USA, der nu indledes". Derudover mente Nyrup Rasmussen og Jelved, "at bidraget bør dimensioneres, så det ikke dramatisk skærper problemerne med at skaffe midler til andre internationale opgaver".⁵⁵⁴ På et møde i den socialdemokratiske folketingsgruppe fire dage senere, tirsdag den 11. december, understregede Nyrup Rasmussen også sit ønske om dialog med USA om et dansk bidrag. Nyrup Rasmussen mente, at Danmark var "gode til det humanitære hjælpearbejde", men han satte også fokus på ressourcespørgsmålet. Ifølge Lykketoft var det et omkostningstungt format, regeringen lagde op til, og den tidligere udenrigsminister spekulerede over, hvilken betydning den militære satsning ville få på andre fredsbevarende operationer i en situation, hvor der i forvejen var et massivt overtræk. Endvidere fortalte Nyrup Rasmussen den socialdemokratiske folketingsgruppe, at der sammen med Det Radikale Venstre var præciseret et fælles ståsted i spørgsmålet.⁵⁵⁵ Om brevet fra Nyrup Rasmussen og Jelved og den socialdemokratiske position generelt har Fogh Rasmussen i sine personlige noter skrevet, at socialdemokraterne prøvede at "krybe udenom", selvom der var tale om en sag fra SR-regeringens tid. Samtidig noterede han sig, at

553 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

554 Brev, Poul Nyrup Rasmussen og Marianne Jelved til Anders Fogh Rasmussen, 7. december 2001, dok.nr. 162, j.nr.5410-121, STM.

555 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet tirsdag den 11. december 2001 kl. 11.30", 11. december 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

der muligvis var uenighed mellem Nyrup Rasmussen og Lykketoft i spørgsmålet.⁵⁵⁶

Dialog med USA

Efter rådføringen med Det Udenrigspolitiske Nævn kunne regeringen tage kontakt til amerikanerne. En række udkast til instruktion af ambassaden i Washington og forbindelseselementet ved Central Command viser imidlertid, at de tre centrale ministerier havde udfordringer med at nå til enighed om, hvordan instruktionerne skulle se ud. Uenigheden handlede ikke om indholdet af de militære bidrag, men om de formuleringer, der skulle følge tilkendegivelsen til den amerikanske regering og Central Command. På et tidligt udkast til instruktion noterede en embedsmand i Statsministeriet, at en kontorchef i Forsvarsministeriet havde oplyst, at Udenrigsministeriet ville have det danske militære bidrag bundet op på bistand til den humanitære indsats og fredsstyrken med FN-mandat. Endvidere fremgår det af en anden påtegning, at sagen var genstand for drøftelser mellem Udenrigsministeriet og udenrigsministeren.⁵⁵⁷ Af et senere udkast fra Udenrigsministeriet fremgår, at det skulle præciseres over for de amerikanske myndigheder, at et dansk bidrag burde anvendes i sammenhæng med den humanitære indsats eller som forberedelse til den internationale fredsbevarende styrke. Endvidere fremgår det, at Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten på mødet i Nævnet havde fremhævet, at vægten skulle lægges på anvendelse i humanitær sammenhæng. Derfor ville det være vigtigt at undgå, at USA ønskede at anvende de danske specialstyrker til andre opgaver end i forbindelse med en humanitær indsats.⁵⁵⁸

I det fælles udkast til instruktion, som Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet nåede til enighed om, var disse formuleringer ændret til, at det skulle nævnes for de amerikanske myndigheder,

556 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. De pågældende noter står ikke opført under en specifik dato, men under uge 49 – dvs. den 3. til 9. december 2001. Om uenighed i Socialdemokratiet se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 80, 88-89.

557 Udkast, "Udkast til instruktion", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM.

558 Udkast, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. Instruktion", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM.

at et dansk bidrag om muligt også kunne anvendes i sammenhæng med den humanitære indsats eller som forberedelse til den internationale fredsbevarende styrke. Samtidig var referencen til mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn ændret til, at det efter de fire partiers mening ville være vigtigt, hvis de danske specialstyrker i muligt omfang blev anvendt i humanitær sammenhæng. Desuden blev der tilføjet et afsnit, hvor det blev oplyst, at hvis dialogen med amerikanerne viste, at det ikke var muligt at anvende bidraget i humanitær sammenhæng, skulle dette blot tages til efterretning og ville derefter indgå i regeringens videre overvejelser.⁵⁵⁹ I den endelige version, der blev udsendt sidst på aftenen den 6. december – efter at Statsministeriet havde foretaget rettelser, og statsministeren havde godkendt det – indgik disse formuleringer ikke. Nu blev det blot oplyst, at regeringen den foregående dag havde rådført sig med Nævnet, og at det førømtalte militære bidrag kunne komme på tale. Konkret blev ambassaden og forbindelseselementet anmodet om at tilkendegive, at Danmark var rede til at modtage en anmodning om et militært bidrag på baggrund af de anførte muligheder, og at Danmark også stillede sig åben for evt. anvendelse i en humanitær sammenhæng. Derudover fremgik det, at ambassaden blev anmodet om at indberette om den politiske reaktion, mens forbindelseselementet blev anmodet om at indlede militærtekniske drøftelser og at holde regeringen nøje informeret om dialogen.⁵⁶⁰

Processen omkring udarbejdelsen af instruktionen indikerer, at Udenrigsministeriet og udenrigsministeren ønskede en anden profil for et dansk bidrag. Fogh Rasmussen og Per Stig Møller erinder dog ikke, at der skulle have været nogen diskrepans mellem

559 Udkast, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. Instruktion", udateret, Sikkerhedsarkivet, STM.

560 Instruktion, UM til amb. Washington og FOELM, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. Instruktion", 6. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

de to om profilen.⁵⁶¹ I forhandlingerne med Forsvarsministeriet blev Udenrigsministeriets formuleringer justeret, for dernæst at blive slettet af Statsministeriet. I sine personlige optegnelser har Fogh Rasmussen skrevet, at der blev rettet i Udenrigsministeriets udkast, "fordi det var udtryk for hykleri" ved at foregive at tage hensyn til Socialdemokratiets holdning, samtidig med at det skulle tages til efterretning, hvis amerikanerne ikke ville acceptere de tilknyttede betingelser. Statsministeren ønskede i stedet "en ren linje" – også selvom det kunne betyde, at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre meldte fra, når regeringen vendte tilbage med den konkrete anmodning fra USA.⁵⁶² Denne uoverensstemmelse afspejler på den ene side ministeriernes forskellige indfaldsvinkler til den type af sager. Udenrigsministeriet forsøger typisk at opnå bred politisk opbakning til et forslag, hvorfor det kan være ønskeligt at præge et bidrag i en mindre skarp og mere humanitær retning. Dette har både rod i en udenrigspolitisk tradition og i den omstændighed, at det er udenrigsministeren, som skal præsentere sagen for Folketinget og stå på mål for den.⁵⁶³ På den anden side viser uoverensstemmelsen også noget om, hvordan også statsministeren og udenrigsministeren så forskelligt på situationen. Dette kom eksempelvis til udtryk i en telefonsamtale mellem de to ministre den 7. december. Ifølge Fogh Rasmussens noter herfra "fiskede [udenrigsministeren] for at igangsætte interne forberedelser af evt. dsk. bidrag til en fredsbevarende styrke i Afghanistan." Fogh Rasmussen var dog ikke interesseret i at "skabe forvirring om det allerede afgivne tilbud til USA" og gjorde samtidig udenrigsministeren opmærksom på, at han skulle være varsom med ikke at overtræde regler i forhold Det Udenrigspolitiske Nævn. I sine noter har Fogh Rasmussen desuden skrevet, at han efter samtalen

561 Interview, Per Stig Møller, 11. september 2018, Krigsudredningens arkiv; interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018. En centralt placeret embedsmand har over for udredningen påpeget, at Anders Fogh Rasmussen formentlig var mere fokuseret på hårde militære elementer, mens Per Stig Møller var mindst ligeså interesseret i blødere elementer og langsigtede perspektiver, se interview, anonym embedsmand, 31. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

562 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

563 Interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv.

aftalte med Statsministeriets departementschef, Bernstein, at afvente svar fra USA, før nye tilbud blev formuleret.⁵⁶⁴

Med instruktionen af den 6. december blev det danske forbindelseselement ved Central Command anmodet om at indlede militærtekniske drøftelser. Af de daglige situationsrapporter fra forbindelseselementet fremgår det imidlertid, at den danske delegation allerede den 5. december, samme dag som regeringen havde rådført sig med Det Udenrigspolitiske Nævn, havde orienteret Central Command om de tilbudte danske styrkebidrag.⁵⁶⁵ Processen med at udarbejde udkast til styrkeanmodning var dog blev indledt tidligere. Allerede den 1. december havde forbindelseselementet således udarbejdet udkast til styrkeanmodninger for de påtænkte styrkebidrag, som blev sendt til Forsvarskommandoen. Ifølge Bager var udkastene "stort set fuldstændige", og han bad derfor Forsvarskommandoen om at opdatere dem og sende dem retur, når det lå fast, hvilke styrkebidrag Danmark ønskede at bidrage med. Hermed kunne Bager koncentrere sig om at "presse på" i Central Command. Endvidere meddelte den danske delegationsleder, at han havde fået kontakt med en officer i Pentagon, som han havde drøftet styrkeanmodningsprocessen med. Officeren i Pentagon var indstillet på at behandle de danske styrkeanmodninger hurtigt, hvilket Bager ligeledes havde fået tilsagn om fra Central Command. Den danske delegationsleder havde derfor tiltro til, at styrkeanmodningsprocessen kunne klares på ca. fem dage. Samtidig gentog Bager en anbefaling, som han tilsyneladende også havde leveret tidligere, om, at den formelle politiske beslutningsproces blev adskilt fra styrkeanmodningsprocessen, så en beslutning kunne fås igennem inden jul.⁵⁶⁶

Styrkeanmodningsprocessen foregik altså på den måde, at forbindelseselementet og Forsvarskommandoen sammen udarbejdede udkast. Efter at havde modtaget styrkeanmodningsudkastene fra Bager foretog Forsvarskommandoen en mindre redigering af

564 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

565 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 05 DEC 2001", 5. december 2001, dok.nr. 28, j.nr.99-3413-16, FMN.

566 Skrivelse, FOELM til FKO, 1. december 2001, dok.nr. 46, j.nr.0200221, VFK.

udkastene. Herefter var det tanken, at udkastene skulle afstemmes med Forsvarsministeriet, når der forelå et indledende politisk grundlag. Udkastene ville således danne grundlag for udarbejdelsen af de endelige styrkeanmodninger, som Forsvarskommandoen håbede ville foreligge efter mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn. Tanken hermed var, at man dermed ville "modtage dem i dén version, Danmark ønsker at modtage dem."⁵⁶⁷ I forlængelse af rådføringen med Nævnet blev der i Forsvaret indledt en proces, hvor Forsvarskommandoen justerede teksten i forbindelseselementets udkast, "så den afspejler de endelige 'oplæg' på Udenrigspolitisk Nævns møde 5 DEC."⁵⁶⁸ Herefter modtog Forsvarskommandoen bemærkninger fra Hærens Operative Kommando, Flyvertaktisk Kommando og Forsvarets Efterretningstjeneste.⁵⁶⁹ Af Forsvarskommandoens notat fremgår, at det herefter var planen, at Forsvarsministeriet skulle høres om formuleringerne den 7. december, hvorefter udkastene ville blive sendt til det danske forbindelseselement, der skulle videreformidle udkastene til Central Command, der så ville starte den formelle styrkeanmodningsproces.⁵⁷⁰

Fredag den 7. december afleverede forbindelseselementet en officiel skrivelse til Central Command, hvoraf det fremgik, at Danmark var rede til at modtage en formel styrkeanmodning. Endvidere fremgik det, at styrkebidragene kunne anvendes i en humanitær sammenhæng "if so desired".⁵⁷¹ Af forbindelseselementets daglige situationsrapport fremgår, at delegationen i videreformidlingen af styrkeanmodningsudkastene havde indskærpet nødvendigheden af hurtighed i de videre procedurer. I den henseende tog Central Command dog forbehold for, at det ikke var sikkert, at en formel

567 Notat, FKO, "FOELM udkast til Request For Forces (RFF)", 4. december 2001, dok.nr. 46, j.nr.0200221, VFK.

568 Notat, FKO, "FKO udkast til Request For Forces (RFF) for danske bidrag", 6. december 2001, dok.nr. 47, j.nr.0200221, VFK.

569 Telefax, HOK til FKO, "Udkast til RFF til Ops Enduring Freedom", 7. december 2001, dok.nr. 50, j.nr.0200221, VFK; notat, FTK, "Besvarelse af udkast til Request For Forces til Operation ENDURING FREEDOM", 7. december 2001, dok.nr. 49, j.nr.0200221, VFK; fax, FE, "Kommentarer til udkast til Request For Forces til Ops ENDURING FREEDOM", 7. december 2001, dok.nr. 48, j.nr.0200221, VFK.

570 Notat, FKO, "FKO udkast til Request For Forces (RFF) for danske bidrag", 6. december 2001, dok.nr. 47, j.nr.0200221, VFK.

571 Skrivelse, FOELM til Central Command, 7. december 2001, dok.nr. 56, j.nr.0200221, VFK.

henvendelse kunne foreligge i Danmark inden for fem dage. Af rapporten fremgår, at datoen for den officielle henvendelse skulle ses i relation til Folketingets juleferie. Bager anbefalende i den forbindelse, at der ad de diplomatiske kanaler blev arbejdet på at få en anmodning, eller som alternativ at den politiske beslutningsproces blev frakoblet den formelle henvendelse.⁵⁷²

Samme dag vendte ambassaden i Washington tilbage med besked om, at instruktionen om at meddele det danske bidrag var blevet udført over for National Security Council, State Department og Pentagon. I National Security Council blev der udtrykt påskønnelse af det danske forslag til bidrag, mens embedsmanden fra State Department betegnede den danske tilkendegivelse som "excellent". Embedsmanden fra State Department havde forstået, at Central Command var i gang med at finde den mest hensigtsmæssige måde at integrere et dansk bidrag på, og gjorde samtidig opmærksom på, at han var bekendt med opdateringen af de danske F-16 kampfly og med Jægerkorpsets mangeårige samarbejde med amerikanske specialstyrker. Med udgangspunkt i instruktionen anførte Federspiel i samtalen, at et dansk bidrag også kunne anvendes i en humanitær sammenhæng. Hertil nævnte embedsmanden, at der "forestod utallige opgaver i Afghanistan også relateret til den humanitære indsats." Også i Pentagon blev der sat pris på det danske bidrag. Adspurgt hvornår Danmark kunne forvente at modtage en styrkeanmodning, lød svaret, at dette ikke stod klart. Status var, at mange lande havde tilbudt bidrag, men at få havde modtaget en styrkeanmodning, og at endnu færre havde sendt styrkebidrag i opfølgning heraf. Fra Pentagon blev det endvidere oplyst, at overvejelserne om, hvornår USA skulle begynde at trække sig ud af Afghanistan var i gang i Pentagon og Central Command. Det vurderedes ikke realistisk, at afghanske styrker selv kunne varetage sikkerheden i

572 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 07 DEC 2001", 7. december 2001, dok.nr. 31, j.nr.99-3413-16, FMN.

landet, så der ville være behov for, at de amerikanske styrker blev erstattet, når de inden for en overskuelig tidshorisont trak sig ud.⁵⁷³

Dagen efter, den 8. december, skrev den danske delegationsleder ved Central Command, at tilbuddene var blevet vel modtaget, og at der blev arbejdet målrettet på at færdiggøre sagsbehandlingen. Ifølge Bager var der stor interesse for specialstyrkebidraget, som amerikanerne vurderede som meget veluddannet, herunder veltrænet i vinterkrigsførelse. En indikator herfor var bl.a. det forhold, at det hidtidige indsættelsestidspunkt var blevet fastholdt. Men der var ifølge Bager også betydelig interesse for de danske flybidrag, hvilket også gjaldt for bidraget på efterretningssiden.⁵⁷⁴ I forlængelse heraf meddelte Bager, at styrkeanmodningerne for de danske bidrag af specialstyrker og fly var afsendt til Pentagon, hvilket var usædvanligt hurtigt.⁵⁷⁵ Forud for afsendelsen til Pentagon havde der foregået en proces ved Central Command, hvor formuleringerne i udkastene var blevet tilpasset amerikansk terminologi.⁵⁷⁶ Efter at det indledningsvis ikke havde været muligt for USA at udarbejde en Status of Force Agreement – en statusaftale mellem et værtsland og et andet land om stationering af styrkebidrag – som kunne gælde for alle koalitionslandene, skiftede billedet de følgende dage.⁵⁷⁷ Central Command rettede således henvendelse til Bager og understregede, at det ville have en stærkt forsinkende effekt, hvis Danmark bilateralt udarbejde aftaler herom med Kirgisistan og Tadsjikistan. Central Command anbefalede i stedet, at

573 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1050, "Militært bidrag til indsatsen i Afghanistan. Udførelse af instruktion", 7. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

574 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 08 DEC 2001", 8. december 2001, dok.nr. 31, j.nr.99-3413-16, FMN.

575 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 09 DEC 2001", 9. december 2001, dok. nr. 31, j.nr.99-3413-16, FMN. Styrkeanmodningen for bidraget med efterretningspersonel lå imidlertid først klar den 19. december. Se Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 19 DEC 2001", 19. december 2001, dok.nr. 39, j.nr.99-3413-16, FMN.

576 Skrivelse, FOELM til FKO, "Justeringer af RFF for det danske specialoperationsstyrkebidrag", 8. december 2001, dok.nr. 52, j.nr.0200221, VFK; skrivelse, FOELM til FKO, "Justeringer af RFF for det danske flystyrkebidrag", 8. december 2001, dok.nr. 56, j.nr.0200221, VFK.

577 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 10 DEC 2001", 10. december 2001, dok.nr. 32, j.nr.99-3413-16, FMN.

Danmark, hvis muligt, kunne nøjes med en diplomatisk note, der henviste til USA's aftaler med de pågældende lande.⁵⁷⁸

I forlængelse af oplysningerne fra det danske forbindelseselement meddelte ambassaden i Washington tirsdag den 11. december, at den formelle anmodning fra USA var på trapperne, og at den formentligt ville blive overleveret i København den følgende dag. Ambassaden havde haft mulighed for at læse et udkast og kunne derfor oplyse, at det omfattede ca. 50 specialsoldater med tilhørende støttepersonel af tilsvarende størrelse. Specialsoldaterne ville være underlagt operativ kontrol af Central Command. I forlængelse af de tidligere tilkendegivelser ønskede amerikanerne, at forlægningen af bidraget var afsluttet den 10. januar 2002, og at bidraget kunne benyttes frem til august 2002. Derudover anmodede USA om fire F-16 kampfly, som ville blive underlagt taktisk kontrol af Central Command. Bidraget ville få base i Tadsjikistan, og USA ønskede bidraget afgivet i seks måneder. Forlægningstidspunktet var dog endnu ikke besluttet. Endelig anmodede USA om et C-130 transportfly, som ligeledes ville blive underlagt taktisk kontrol af Central Command. Transportflyet ville få base i Kirgisistan i en periode på seks måneder. Forlægningstidspunktet var heller ikke her besluttet endnu. Endvidere var det ambassadens forståelse, at opgaverne for de danske bidrag ikke var nærmere specificeret, men at det ville blive defineret af Central Command. Ifølge ambassaden havde en række lande ikke haft held til at udvirke en anmodning om de styrker, de havde tilbudt. Det skyldtes, at Pentagon, trods pres fra blandt andet State Department, forsøgte at fastholde et krav om, at styrkebidrag skulle være relevante for operationen. Ambassaden havde i den forbindelse fået oplyst, at anmodningen til Danmark alene ville blive fremsendt, fordi bidraget blev fundet militært relevant. Ifølge ambassaden var det

578 Situationsrapport, FOELM, "Situationsrapport 13 DEC 2001", 13. december 2001, dok.nr. 35, j.nr.99-3413-16, FMN.

særligt muligheden for at få tilført flere specialstyrker, som Joint Chiefs of Staff var interesseret i.⁵⁷⁹

Endvidere kunne ambassaden oplyse, at Pentagon udelukkende så det danske bidrag i sammenhæng med Operation Enduring Freedom og ikke som et bidrag til en international sikkerhedsstyrke. Hvad angik sikkerhedsstyrken oplyste ambassaden, at USA og Storbritannien havde nået en overordnet og foreløbig forståelse om en trefaset operation. I den første fase, med varighed på 60 til 90 dage, ville Storbritannien blive lead-nation og kommandoen underlagt general Franks i Central Command. I den næste fase af tilsvarende varighed ville en ny lead-nation overtage. Herefter kunne der evt. blive tale om en overgang til en anden kommando eller struktur. Det ville blive besluttet i lyset af situationen i Afghanistan og holdningen i FN. Forventningen var, at udsendelsen hertil skulle have udgangspunkt i en resolution baseret på FN-pagten kapitel VII, og at der ville blive indgået en aftale med den midlertidige regering om styrkens tilstedeværelse. Forhåbningen var, at styrken kunne være til stede inden den midlertidige regerings tiltrædelse den 22. december. Derfor blev det anset som afgørende, at deltagende lande kunne deployere deres bidrag hurtigt til Kabul. USA vurderede, at en styrke på 3.000 burde være tilstrækkelig.⁵⁸⁰

Dagen efter, onsdag den 12. december, fremsendte Forsvarets Efterretningstjeneste en situations- og trusselsvurdering for de danske bidrag til Forsvarsministeriet, som videresendte til Statsministeriet og Udenrigsministeriet.⁵⁸¹ Efterretningstjenesten vurderede, at indsættelsen af danske specialstyrker generelt var forbundet med en høj militær trussel. Risikoen var størst, hvis specialstyrkerne blev indsat i den sydlige del af Afghanistan. Ifølge

579 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1054, "Anmodning om danske militære bidrag", 11. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM. Dagen efter hjemsendte ambassaden det omtalte styrkeanmodningsudkast, der gengav de informationer ambassaden havde skitseret. Se indberetning, amb. Washington til UM nr. 1055, "Udkast til Request for Forces til Danmark (RFF)", 12. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

580 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1054, "Anmodning om danske militære bidrag", 11. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

581 Situations- og trusselsvurdering, FMN til STM og UM, "Situations- og trusselsvurdering vedr. dansk bidrag til Operation Enduring Freedom", 12. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

vurderingen fra FE var befolkningen i dette område ikke venligt stemt over for koalitionen, hvorfor der var stor risiko for at blive inddraget i kamp mod fjendtligt indstillede lokale militser og bevæbnede stammer.⁵⁸² For de danske F-16 fly vurderedes det, at truslen var lav til middel, når flyene var indsat over Afghanistan. Talebans radarstyrede missil- og luftværnsartillerisystemer var ifølge Forsvarets Efterretningstjenestes oplysninger ødelagte, men Taliban og al-Qaeda rådede fortsat over mandbårne luftværnssystemer og tungere håndvåben. Ved overflyvning i lav højde over områder, hvor grupper tilknyttet Taliban og al-Qaeda opererede, ville truslen ifølge FE's vurdering derfor være høj.⁵⁸³ De samme forhold gjorde sig gældende for det danske transportfly.⁵⁸⁴

Sondering og rådføring om den amerikanske anmodning

Den officielle amerikanske anmodning om et dansk militært bidrag til indsatsen i Afghanistan blev personligt overbragt statsministeren af den amerikanske ambassadør i Danmark, Stuart A. Bernstein, onsdag den 12. december.⁵⁸⁵ Om mødet med den amerikanske ambassadør husker Fogh Rasmussen, at ambassadøren særligt fremhævede den amerikanske interesse for de danske specialstyrker.⁵⁸⁶ Efter at have modtaget den formelle anmodning havde Fogh Rasmussen en samtale med udenrigsminister Møller og forsvarsminister Svend Aage Jensby. Her var der ifølge Fogh Rasmussens personlige optegnelser enighed blandt de tre ministre om, at anmodningen skulle køres "rent og separat". Dette var en henvisning til, at spørgsmålet om et evt. dansk bidrag til den kommende stabiliseringsstyrke først skulle rejses, når opbakningen til den amerikanske anmodning var sikret. Endvidere fremgår det af optegnelserne, at de tre ministre var enige om at "køre sagen igen-

582 Situations- og trusselsvurdering, FE, "Situations- og trusselsvurdering for danske specialstyrker i Afghanistan", 12. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

583 Situations- og trusselsvurdering, FE, "Situations- og trusselsvurdering for danske F-16 fly udsendt til operationer i Afghanistan", 12. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

584 Situations- og trusselsvurdering, FE, "Situations- og trusselsvurdering for en dansk C-130 udsendt til operationer i Afghanistan", 12. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

585 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

586 Interview, Anders Fogh Rasmussen, Krigsudredningens arkiv.

nem med DF", såfremt Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre sagde nej.⁵⁸⁷ Regeringen havde således på dette tidspunkt fået tilsagn om støtte fra Dansk Folkeparti og besluttet at realisere beslutningen med et snævert flertal, hvis det skulle vise sig nødvendigt.

Forud for, at regeringen på ny rådførte sig med Det Udenrigs-politiske Nævn, mødtes statsministeren torsdag den 13. december kl. 8.00 med repræsentanter fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Af Foghs Rasmussens personlige optegnelser fremgår, at der hos de to tidligere regeringspartier var stor utilfredshed med regeringens fremgangsmåde. Dog udtalte Helveg Petersen, at Det Radikale Venstre støttede, at Danmark ydede et militært bidrag, men fandt det mere interessant, hvis Danmark var med i "næste fase." På mødet stillede Nyrup Rasmussen spørgsmålstegn ved, om det humanitære element var blevet understreget over for amerikanerne. Ifølge den tidligere statsminister burde regeringen have været mere aktiv i dialogen med amerikanerne, så man havde undgået, at det blev "et tag-selv-bord." Nyrup Rasmussen lagde ikke skjul på, at partierne følte sig dårligt behandlet i sagen, men tilkendegav også, at Socialdemokratiet ikke ville "modsætte sig denne pakke" – tilsyneladende fordi der burde "være styr på tingene." Lykketoft fulgte op og talte om en utilfredsstillende procedure, en ubehøvet behandling af forligspartierne og om at nedbryde den brede enighed.⁵⁸⁸ I interview med udredningen har Lykketoft forklaret, at utilfredsheden med regeringens fremgangsmåde beroede i et ønske om at opnå bred enighed bag et dansk militært bidrag. I Socialdemokratiets optik burde et dansk bidrag ikke indeholde specialstyrker, og partiet fandt derfor, at regeringen skulle tage dette element ud af pakken. Ifølge Lykketoft var der dog ingen reelle forhandlinger om bidragets sammensætning, idet partierne blev præsenteret for et færdigt forslag, som de enten kunne støtte eller være imod.⁵⁸⁹ Fogh Rasmussen har i interview med udredningen fortalt, at hans taktik var at presse Socialdemokratiet og Det Radi-

587 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

588 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv. Om mødet se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 85.

589 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv.

kale Venstre til at gå med ved at sprede rygter om, at regeringen ellers ville basere sig på et smalt flertal med Dansk Folkeparti. Som Fogh Rasmussen formulerer det – vel at mærke med et glimt i øjet: ”Somme tider skal man jo true med atombomben for at få folk til at makke ret”. Fogh Rasmussen har desuden fortalt, at indholdet af bidragspakken principielt var til forhandling. Reelt gjaldt dette dog ikke for specialstyrkerne. Mens Fogh Rasmussen anså de resterende dele af bidraget som værende ”garniture”, var specialstyrkerne det afgørende element. Dette skyldtes, at USA specifikt havde efterspurgt danske specialstyrker. Fogh Rasmussen var af den klare opfattelse, at når Danmark var i stand til at levere det efterspurgte, burde det amerikanske ønske efterkommes. Når Dansk Folkeparti samtidig havde erklæret sin støtte, var elementet ikke til forhandling i Fogh Rasmussens optik.⁵⁹⁰

Efter mødet med statsministeren orienterede Nyrup Rasmussen den socialdemokratiske folketingsgruppe om sagen. Her udtrykte Nyrup Rasmussen bekymring og forklarede gruppen, at han fornemmede, at regeringen ville ”overgå os i den udenrigspolitiske profil med en mere aggressiv tilgang.” Ifølge Nyrup Rasmussen havde Socialdemokratiet lagt vægt på dialog og fandt, at indsatsen skulle være en kombination af militær og humanitær bistand. Den tidligere statsminister fandt det derudover paradoksalt, at regeringen ville fremsætte et forslag, inden FN’s Sikkerhedsråd vedtog en resolution for Afghanistan, som netop ville være anledning til fokuseret bistand. I forlængelse heraf forklarede Nyrup Rasmussen, at han i Det Udenrigspolitiske Nævn ville opfordre regeringen til at anlægge et helhedssyn på spørgsmålet, og at Det Radikale Venstre var af samme holdning. Udfaldet af mødet blev, at der i den socialdemokratiske folketingsgruppe var opbakning til, at partiet

590 Interview, Anders Fogh Rasmussen, 30. oktober 2018, Krigsudredningens arkiv. Om forhandlingerne med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, se Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 85-86.

tilsluttede sig regeringens forslag – om end enkelte medlemmer tog forbehold herfor.⁵⁹¹

Socialdemokratiet befandt sig i et dilemma. Partiet ønskede en anden prioritering end regeringen, men følte sig samtidig forpligtet til at støtte forslaget. Udgangspunkt herfor var den politiske kurs, som SR-regeringen havde fulgt i perioden efter terrorangrebet den 11. september. Nyrup Rasmussen understregede på gruppemødet, at Socialdemokratiet skulle stå ved sin politik fra regeringsperioden, og fremhævede, at det ville få negative konsekvenser, og at der ville "komme mange kommentarer og tv-billeder", hvis partiet ændrede kurs.⁵⁹² Jan Trøjborg har siden forklaret, at der var heftig debat internt i Socialdemokratiets ledelse om, hvorvidt partiet skulle støtte regeringens forslag. Fordi den tidligere regering "havde truffet mange af de indledende beslutninger", kunne partiet ifølge Trøjborg ikke gøre andet: "Vi kunne ikke skifte hest så hurtigt. Det var ikke en mulighed. Og slet ikke for Poul Nyrup".⁵⁹³ Også Lykketoft har forklaret, at Socialdemokratiet var bundet af de politiske udmeldinger fra regeringstiden, og derfor ikke havde andre muligheder end at støtte VK-regeringens forslag. Selv argumenterede den tidligere udenrigsminister imod udsendelse af specialstyrker, men mente dog ikke, at der var handlerum til andet end opbakning, når det pågældende bidrag beroede på en amerikansk anmodning.⁵⁹⁴ Den socialdemokratiske folketingsgruppe var derudover bevidst om VK-regeringens taktiske dagsorden. Som ovenfor anført havde Fogh Rasmussen efter regeringsskiftet adresseret Socialdemokratiets 'tidligere optræden', og i folketingsgruppen blev der spekuleret i, hvorvidt regeringen nu var i færd med at "lægge en fælde ud" for at få Socialdemokratiet til at fremstå som værende vendt "tilbage til fodnotepolitikken". Folketingsgruppen

591 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet, torsdag den 13. december 2001 kl. 09.00", 13. december 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

592 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet, torsdag den 13. december 2001 kl. 09.00", 13. december 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

593 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 88-89.

594 Interview, Mogens Lykketoft, 1. august 2018, Krigsudredningens arkiv. Se også Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 80.

var derfor opmærksom på partiets fremtoning i sagen, og det blev understreget, at socialdemokraterne "ikke [måtte] blive skingre i tonen".⁵⁹⁵

På møde i Det Udenrigspolitiske Nævn senere på formiddagen den 13. december forklarede statsministeren, at den amerikanske ambassadør den foregående dag havde meddelt, at USA satte stor pris på det danske tilbud. I svaret havde USA anført, at fire F-16 kampfly med støttepersonel, et C-130 transportfly med støttepersonel samt ca. 50 specialstyrker med støttepersonel ville være et vigtigt bidrag. Endvidere fremgik det af det amerikanske svar, at USA ville understrege den humanitære karakter af de danske styrkers rolle. Statsministeren redegjorde herefter for den forudsatte indsættelse af de danske bidrag og forklarede, at indsættelsen ville være forbundet med en vis risiko. For hærenheder blev truslen vurderet til generelt at være høj, mens den mod de danske fly blev vurderet til at være lav til middel. Regeringen fandt, at anmodningen skulle besvares positivt og hurtigt og mindede om, at beslutningsprocessen havde været forsinket pga. folketingsvalget. Samtidig meddelte statsministeren, at der også var fremdrift i spørgsmålet om en international sikkerhedsstyrke. Overvejelserne samledes her om en britisk ledet styrke på ca. 3.000 til 4.000 soldater, som ville blive indsat i Kabul. Ifølge Fogh Rasmussen ville den britiske regering afholde et styrkegenereringsmøde herom den 14. december, hvilket regeringen havde til hensigt at deltage i. Endvidere kunne statsministeren fortælle, at regeringen overvejede at tilbyde et mindre dansk bidrag til styrken. Udenrigsministeren føjede hertil, at et muligt dansk bidrag først kunne konkretiseres, når der forelå oplysninger fra styrkegenereringsmødet, og når Sikkerhedsrådet havde vedtaget en resolution.⁵⁹⁶

I de efterfølgende drøftelser undrede Nyrup Rasmussen sig over, at regeringen ikke havde ført "en ægte dialog med USA", at bi-

595 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, "Referat af gruppemødet, torsdag den 13. december 2001 kl. 09.00", 13. december 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

596 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

draget ikke var koblet til den humanitære indsats og at regeringen ikke havde set bidraget i sammenhæng med den internationale sikkerhedsstyrke. Uden på forhånd at lægge sig fast på, om Socialdemokratiet kunne støtte alle detaljer, udtrykte Nyrup Rasmussen på mødet principiel støtte til forslaget. Helveg Petersen udtrykte også støtte til forslaget, men ”havde gerne set, at regeringen havde manøvreret således, at hovedvægten var kommet til at ligge på stabiliseringsstyrken i stedet for oprydningsindsatsen.” Det ville ifølge Helveg Petersen være ”en perspektivrig indsats” og ”ligge i forlængelse af hidtidige danske indsatser.” Kristeligt Folkeparti bakkede op om regeringens forslag, men fandt det også vigtigt, ”at Danmark spillede en stærk rolle i den internationale stabiliseringsstyrke.” Kjærsgaard udtrykte, at Dansk Folkeparti ikke vaklede i opbakningen til USA og støttede forslaget. I modsætning hertil kunne Enhedslisten ”ikke være med til, at Danmark involverede sig militært i den afghanske borgerkrig” og fandt de uforståeligt, at regeringen ikke afventede FN’s Sikkerhedsråd. Også Socialistisk Folkeparti fandt det uforståeligt og forklarede samtidig, at SF havde kunnet støtte forslaget, hvis det havde handlet om den britisk-ledede styrke.⁵⁹⁷

Som afrunding på drøftelserne mindede statsministeren om, at USA tidligt havde sendt et signal, som var blevet stillet i bero under valgkampen, og som VK-regeringen havde genoptaget overvejelserne om. Samtidig var et nyt forløb gået i gang, og tingene nærmede sig hinanden, men ifølge Fogh Rasmussen på forskellig vis. Det var i statsministerens optik rigtigt at se tingene i sammenhæng, men beslutningerne måtte i kraft af tidsforløbet træffes hver for sig, da det formelle grundlag for sikkerhedsstyrken først ville foreligge senere.⁵⁹⁸

I den socialdemokratiske folketingsgruppe blev beslutningsforslaget drøftet på et møde kl. 16. Her forklarede Lykketoft, at Social-

597 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00”, 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

598 Optegnelser, UM, ”Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00”, 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

demokratiet støttede forslaget, men at det var blevet grebet forkert an af regeringen. Ifølge Lykketoft var de militære ressourcer ikke ubegrænsede, og derfor måtte der prioriteres. Den tidligere udenrigsminister fandt, at der burde være mere vægt på den humanitære indsats, og at danske bidrag burde ses i sammenhæng med bidraget til den fredsbevarende styrke. Trøjborg fandt det ligeledes bekymrende, at regeringen havde valgt at bruge ressourcerne her. I forlængelse af partiets gruppemøde tidligere på dagen var der enkelte, der tog forbehold.⁵⁹⁹

Folketingsbeslutningen

Samme dag, den 13. december, fremsatte udenrigsministeren forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i Afghanistan med følgende ordlyd:

”Folketinget meddeler sit samtykke til, at danske militære styrker stilles til rådighed for den amerikansk ledede internationale indsats til bekæmpelse af terrornetværk i Afghanistan.”⁶⁰⁰

Af bemærkningerne til forslaget fremgår, at de amerikanskledede militære operationer i Afghanistan var rettet mod Osama bin Laden, dennes terrornetværk al-Qaeda samt mod Taleban-styret og sigtede mod at nedkæmpe disse styrker for derved at etablere et sikkert miljø for den midlertidige afghanske regering og den humanitære indsats. De danske bidrag til indsatsen var ifølge bemærkningerne ”sammensat med henblik på at indgå i alle dele af koalitionen fortsatte operationer” og ville operere under et robust mandat for magtanvendelse – hvilket vil sige, at styrkerne udover at kunne anvende magt i selvforsvar også i fornødent omfang kunne anvende magt til at gennemføre de pålagte opgaver. Adgangen

599 Referat, Den Socialdemokratiske Folketingsgruppe, ”Referat af gruppemødet, torsdag den 13. december 2001 kl. 16.00”, 13. december 2001, Forhandlingsprotokol 2001, bd. III, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

600 Folketinget 2001, ”B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan”, 13. oktober 2001.

til magtanvendelse forelå i medfør af FN-pagtens artikel 51 om selvforsvar, som var blevet bekræftet af FN's Sikkerhedsråd i resolutionerne 1368 og 1373. Endvidere fremgik, at terrorangrebet var omfattet af Washington-traktatens artikel 5. Om truslen mod de danske styrker fremgik, at truslen ville være afhængig af indsættelsesområdet, men at den generelt var høj for hærenheder, mens truslen mod de danske fly blev vurderet som lav til middel. Endelig pointeredes det, at de igangværende operationer ville være separat fra den multinationale sikkerhedsstyrke, som FN's Sikkerhedsråd drøftede en resolution om, men indbyrdes koordineret.⁶⁰¹

I forhandlingerne om beslutningsforlaget fulgte partierne de positioner, som de havde fremført på mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn. For en nærmere gennemgang af den argumentation, Folketingets partier anvendte i debatten, henvises der til udredningens fremstilling om de offentlige argumenter.⁶⁰² Forslaget splittede partierne i højere grad end de hidtidige beslutninger, der var truffet efter terrorangrebet den 11. september. Efter andenbehandlingen den 14. december blev forslaget vedtaget med 101 stemmer mod 11. De 11 stemmer udgjordes af Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten samt to fra den socialdemokratiske folketingsgruppe.⁶⁰³

601 Folketinget 2001, "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. oktober 2001. Beslutningsforslagets afsnit om det folkeretlige grundlag er sædvanligvis baseret på et notat udarbejdet af Udenrigsministeriets folkeretskantor. Der er imidlertid ikke lokaliseret et sådan dokument i Udenrigsministeriet arkiv. En embedsmand, der beskæftigede sig med udarbejdelsen af beslutningsforslaget, har til udredningen fortalt, at der med al sandsynlighed blev begået et folkeretligt notat, og at det folkeretlige grundlag i denne forbindelse var helt ukontroversielt. Se interview, anonym embedsmand, 6. november 2018, Krigsudredningens arkiv. Det folkeretlige grundlag for B 37 var i øvrigt det samme, som i oktober havde været udgangspunkt for B 65, og vurderingen herfra er muligvis blevet genanvendt i december. Se Folketinget (2001), "B 65 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flåde operation i den østlige del af Middelhavet", 23. oktober 2001.

602 Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 3.

603 Folketinget 2001, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001; Folketinget 2001, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 14. december 2001. De to socialdemokrater, der stemte imod forslaget, var Thomas Adelskov og Lissa Mathiasen.

Der bør handles resolut – en delkonklusion

Som det fremgår af kapitlet, handlede regeringen straks på Statsministeriets 'køreplan' for et dansk styrkebidrag til indsatsen i Afghanistan. Det var forholdet til USA, der var afgørende for statsministerens og regeringens førte politik. Denne var på den ene side motiveret af at gøre Danmark til et af de bidragsydende lande og på den anden side af, at den amerikanske interesse for jægarsoldaterne, som var blevet henlagt – i hvert fald politisk – under valgkampen, ikke skulle holdes hen længere. På den baggrund udarbejdede Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet et oplæg til en samlet pakke, som både omfattede humanitære og militære bidrag. Processen frem mod vedtagelsen af beslutningsforslaget den 14. december viste, at de tidligere regeringspartier samt de venstreorienterede oppositionspartier gerne så en sammenkobling med en evt. international sikkerhedsstyrke. Den interne proces i regeringen viste samtidig, at også Udenrigsministeriet og udenrigsministeren viste interesse for denne styrke.

Det er derudover bemærkelsesværdigt, at der fra amerikansk side blev anmodet om et dansk styrkebidrag, der svarede nøjagtigt til det danske tilbud. Dette må forklares med, at udarbejdelsen af det danske tilbud blev til i et tæt samspil med amerikanske forsvarsmyndigheder via det danske forbindelseselement ved Central Command. Det danske tilbud afspejlede derfor reelt, hvad USA havde ytret ønske om.

KAPITEL 8

Epilog

Som det fremgår af de forrige kapitler, opstod der i oktober 2001 en idé om at indsætte en international styrke i Afghanistan efter Taleban-styrets fald til at varetage sikkerheden i landet. I takt med udviklingen på den militære slagmark i Afghanistan i første halvdel af november blev spørgsmålet om en styrke mere presserende, hvilket til sidst mandede ud i etableringen af international sikkerhedsstyrke med udgangspunkt i Kabul. Spørgsmålet om en international sikkerhedsstyrke var således et spor, der i vid udstrækning kørte parallelt med indsatsen mod Taleban og al-Qaeda i Afghanistan.

Som beskrevet i kapitel syv blev der fra dansk side tidligt vist interesse for at bidrage til sikkerhedsstyrken. Regeringen besluttede dog, at spørgsmålet først skulle rejses politisk, når den havde sikret sig opbakning til det danske bidrag til terrorismebekæmpelsen i Afghanistan. For at afrunde forløbet analyserer dette kapitel i korte træk den proces, der ledte op til vedtagelsen den 11. januar 2002 af et dansk militært bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Afslutningsvis ser kapitlet nærmere på, hvordan de danske militære bidrag til operationerne Operation Enduring Freedom og International Security Assistance Force blev iværksat efter vedtagelserne i december 2001 og januar 2002.

Et dansk bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke

I forbindelse med regeringsskiftet havde Udenrigsministeriet på amerikansk forespørgsel meddelt, at Danmark overvejede at bi-

drage til en post-Taleban indsat i Afghanistan. I en fælles notits af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriets fra 1. december 2001 fremgik det, at et evt. dansk bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ikke var aktuelt. Dog havde Udenrigsministeriet fået indført en passus om, at det var et spørgsmål, der burde "følges nøje med eventuel dansk deltagelse for øje."⁶⁰⁴ På et møde i regeringen to dage senere gentog Udenrigsministeriet dette budskab. Samtidig stod det klart, at Forsvaret umiddelbart var skeptisk overfor dansk deltagelse.⁶⁰⁵ På et notat udarbejdet af Statsministeriet den 5. december blev det ligeledes anført, at det var et aspekt, som måtte følges nøje, hvilket statsministeren også fortalte Det Udenrigspolitiske Nævn på et møde samme dag.⁶⁰⁶

Mens der således ikke var tvivl om den danske opmærksomhed på denne styrke, var der tilsyneladende en smule variation i tilgangen. Dette fremgik f.eks. ved udarbejdelsen af instruktionen af ambassaden i Washington og forbindelseselementet ved Central Command, hvor Udenrigsministeriet og udenrigsministeren ønskede, at det danske bidrag skulle kobles til sikkerhedsstyrken, og ved at udenrigsministeren i en samtale med statsministeren den 7. december havde udtrykt ønske om at indlede intern forberedelse til dansk deltagelse i sikkerhedsstyrken. Anders Fogh Rasmussen ønskede dog ikke at indlede forberedelser, da det kunne skabe forvirring om det tilbud, der allerede var afgivet til USA.⁶⁰⁷ I forlængelse heraf blev det på et møde mellem de to ministre og forsvarsministeren, formentlig den 12. december, aftalt, at de to bidrag skulle køres ad separate spor.⁶⁰⁸ Dette var ligeledes det synspunkt, som regeringen fremførte over for Det Udenrigspolitiske Nævn på mødet den 13. december. Her forklarede regeringen, at den også

604 Notits, UM og FMN, "Samlet dansk bidrag til indsatsen i og omkring Afghanistan", 1. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

605 Notat, N.2, UM, til udenrigsministeren, "Afghanistan: Møde i Statsministeriet den 3. december 2001", 3. december 2001, pk. 3, j.nr.5.E.142, UM.

606 Notat, STM, "International fredsstyrke i Afghanistan", 5. december 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn onsdag den 5. december 2001 kl. 17.10", 5. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

607 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

608 Personlige noter, Anders Fogh Rasmussen, privatarkiv.

havde til hensigt at fremlægge et beslutningsforslag i Folketinget om deltagelse i den internationale sikkerhedsstyrke, men at de to beslutninger om at deltage måtte træffes hver for sig, selvom der var sammenhæng mellem de to styrker.⁶⁰⁹

Sikkerhedsstyrkens tilblivelse

Operation Enduring Freedom var et modsvar på terrorangrebet den 11. september og havde til formål at underminere terrornetværket al-Qaedas virke i Afghanistan. Operationen indebar derfor også at vælte Taleban-styret, som holdt hånden over al-Qaeda og Osama bin Laden og valgte ikke at efterkomme ultimatummet stillet af USA. Operationen fokuserede derfor først og fremmest på terrorismebekæmpelse i Afghanistan, og USA havde ikke udarbejdet en plan for landet på længere sigt. Som tidligere beskrevet ønskede USA, at en kommende afghansk regering skulle have bred repræsentation. Amerikanerne var bevidste om, at der ikke skulle efterlades et sikkerhedsvakuum i landet, da det havde medvirket til skabe forudsætningerne for Talebans fremgang og bin Laden og al-Qaedas fremvækst i landet. Samtidig ønskede USA dog ikke selv at engagere sig i nationsopbygning i Afghanistan. Et forslag var, at FN skulle overtage ansvaret for Kabul, hvor sikkerheden skulle

609 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn torsdag den 13. december 2001 kl. 10.00", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

overlades til en tredjepart – og altså ikke Den Nordlige Alliance, hvilket kunne støde den pashtunske del af befolkningen.⁶¹⁰

Som det fremgår af kapitel 6, var der i oktober og november drøftelser i FN om en international sikkerhedsstyrke. Særligt Storbritannien pressede på for etableringen af en sikkerhedsstyrke. Den britiske premierminister ville i modsætning til den amerikanske præsident gerne bruge sine soldater til fredsbevarende opgaver i Afghanistan og fandt, at koalitionen skulle medvirke til at skabe stabilitet i landet. Spørgsmålet blev særligt påtrængende efter Kabuls fald i midten af november, hvilket foranledigede britisk støtte til ideen om at indsætte en international styrke i Kabul.⁶¹¹

De mere konkrete drøftelser om Afghanistans fremtid blev indledt på en FN-støttet konference mellem de afghanske parter med undtagelse af Taleban i Bonn den 27. november. På konferencen deltog også USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrig, Italien og Rusland samt Afghanistans nabolande, med Iran og Pakistan som de mest centrale. Den 5. december indgik deltagerne i Bonn-konferencen en aftale om en midlertidig grundlov og regering for Afghanistan. Aftalen indeholdt også et anneks, som opfordrede FN's Sikkerhedsråd til at give mandat til en international styrke, der

610 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 191-195, 219-226, 231-241, 273-275, 280, 298, 305-310; Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 67; Campbell og Stott (red.) 2008, *The Blair Years*, s. 588; Feith 2008, *War and Decision*, s. 97-105, 132-133; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 398-404; Annan og Mousavizadeh 2013, *Interventions*, s. 343. Bush har dog anført i sine erindringer, at han bad udenrigsminister Colin Powell om at udarbejde en plan for Afghanistans overgang til demokrati, se Bush 2010, *Decision Points*, s. 197. Ifølge højtstående embedsmænd i den amerikanske administration, var post-Taleban planlægning fortsat på et tidligt stadium i november 2001. Se Dobbins 2008, *After the Taliban*, s. 11; Khalilzad 2016, *The Envoy*, s. 114-117. For tanker om det amerikanske forsvars rolle i forbindelse med nationsopbygning i Afghanistan, se også U.S. National Security Council, "U.S. Strategy in Afghanistan", 16. oktober 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Secretary Rumsfeld Interview with Fox News Sunday", 11. november 2001. Modviljen mod at benytte amerikanske soldater i forbindelse med nationsopbygning var dog ikke noget nyt synspunkt. Bush havde således også inden terrorangrebet udtrykt sin modstand, se Woodward 2002, *Bush at War*, s. 192; Bush 2010, *Decision Points*, s. 205; Kaufman 2014, *A Concise History of US Foreign Policy*, s. 148-150.

611 Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 67; Rynning 2012, *NATO in Afghanistan*, s. 85; Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 80-81, 92, 117-121. Samtidig opfordrede den britiske premierminister den amerikanske præsident til at sætte flere ressourcer ind på et nyt styre i Afghanistan, se Blair 2001, "Note", 7. november 2001.

skulle overvåge sikkerheden i Kabul.⁶¹² Den følgende dag vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1383, som endosserede den politiske del af aftalen.⁶¹³ Ifølge den danske FN-mission udgjorde resolutionen første del af en "tretrinsraket" for Afghanistan. Det næste trin ville være en resolution om en multinational styrke, mens det sidste trin omhandlede strukturen i Afghanistan. Arbejdet med en resolution om en multinational styrke var ifølge FN-missionen påbegyndt og forventedes vedtaget inden den midlertidige regering ville tiltræde den 22. december. Ét af de uafklarede spørgsmål var, hvem der skulle være lead-nation for styrken. Umiddelbart var der ingen, der "syntes overentusiastiske for at få lederskabet i lyset af de forudsete vanskeligheder."⁶¹⁴

Den danske beslutningsproces

Tirsdag den 11. december tilgik der besked fra London om, at Storbritannien snart var rede til at melde sig som lead-nation for sikkerhedsstyrken, der skulle være på plads i Kabul, når overgangsregeringen tiltrådte den 22. december. Over for den danske ambassade i London havde briterne ladet forstå, at den endelige beslutning afhang af en række militære og diplomatiske forhandlinger, som foregik med USA, en række europæiske lande og repræsentanter for det afghanske overgangsstyre. Samtidig bekendtgjorde briterne, at der ville blive afholdt en styrkegenereringskonference i det

612 Saikal 2012, *Modern Afghanistan*, s. 237-238; Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 87-92, 116. På konferencen var fire afghanske grupper repræsenteret: Den Nordlige Alliance; Rom-gruppen, der var loyal over for den tidligere konge; Cypern-gruppen, der havde forbindelser til Iran; og Peshawar-gruppen, der bestod eksilpashtunere baseret i Pakistan. Taleban, der stadig ikke havde brudt med al-Qaeda, og som fortsat kæmpede imod, var således ikke repræsenteret. Om forhandlingerne i Bonn, se Dobbins 2008, *After the Taliban*, s. 77-96; Khalilzad 2016, *The Envoy*, s. 119-127. For Bonn-aftalen og dens annekser, se FN 2001, "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions", 5. december 2001. På konferencen var det de afghanske partere, der tilføjede spørgsmålet om en sikkerhedsstyrke, som de fandt nødvendig for at beskytte en ny regering og for at forhindre borgerkrig. Se Dobbins 2008, *After the Taliban*, s. 87. Se også U.S. Department of Defense 2001, "Further Report on Afghan Talks in Bonn", 27. november 2001.

613 FN 2001, "Resolution 1383", 6. december 2001.

614 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2772, "Afghanistan. Sikkerhedsrådet vedtager resolution – overvejelse om sikkerhedsstyrke", 6. december 2001, pk. 65, j.nr.181.D.1, UM.

britiske forsvarsministerium den 14. december, og at invitationer hertil ville blive udsendt inden for kort tid. Kredsen af inviterede lande omfattede både NATO-lande og lande uden for alliancen; lande, der som Danmark havde signaleret velvillighed til at yde et bidrag, var selvskevne.⁶¹⁵

Samme dag som beskeden indgik fra London, meddelte ambassaden i Washington, at der var opnået en overordnet og foreløbig forståelse om en styrke, der ifølge ambassaden ville blive underlagt Central Commands kommando.⁶¹⁶ I det amerikanske forsvarsministerium og forsvar var der ellers modstand mod etableringen af en fredsbevarende styrke ud fra det synspunkt, at den kunne komme i vejen for terrorismebekæmpelsen, som fortsat var i gang.⁶¹⁷ Fra amerikansk side var der dog imødekommenhed over for et britisk forslag om, at sikkerhedsstyrken skulle være underlagt Central Commands kommando, hvilket ville forbedre koordinationen mellem de to operationer i Afghanistan, samtidig med at USA fik en grad af kontrol over styrken. I britisk optik ville denne kobling bl.a. sikre, at USA ville komme styrken til undsætning, hvis det skulle vise sig nødvendigt. Frankrig og Tyskland var dog modstander af sådan en ordning. Fra tysk side blev det indvendt, at der måtte være en klar skillelinje mellem sikkerhedsstyrken og terrorismebekæmpelsen. Samtidig pågik forhandlinger med afghanske parter om styrken. Disse forhandlinger handlede dels om at få Den Nordlige Alliance, der kontrollerede hovedstaden, til at acceptere deployeringen af styrken, dels om at nå til enighed om

615 Indberetning, amb. London til UM nr. 878, "Britiske overvejelser om sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. december 2001, pk. 3, j.nr.105.I.78, UM.

616 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1054, "Anmodning om danske militære bidrag", 11. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM.

617 Indberetning, DANATO til UM nr. 3567, "Bekæmpelse af terrorisme: Briefing ved general Myers, formand for US Joint Chiefs of Staff i Rådet den 21. november 2001", 21. november 2001, pk. 2, j.nr.105.I.78, UM. Se også Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 67; Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 92-95. Af samme årsag var der senere ligeledes amerikansk modstand mod at udvide sikkerhedsstyrken uden for hovedstaden, se Rynning 2012, *NATO in Afghanistan*, s. 83; Annan og Mousavizadeh 2013, *Interventions*, s. 342-343; Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 99-100.

en militærteknisk aftale, der bl.a. vedrørte den retlige status for styrken.⁶¹⁸

I en samtale mellem den britiske ambassadør i Danmark, Philip Astley, og chefen for udenrigsområdet i Statsministeriet onsdag den 12. december forklarede ambassadøren, at Storbritannien var rede til at påtage sig en ledende rolle i sikkerhedsstyrken. Formelt havde Storbritannien endnu ikke truffet beslutning herom, men et foreløbigt arbejde var iværksat, og Storbritannien ønskede derfor at invitere til en koordinationskonference i det britiske forsvarsministerium den 14. december. Der var tale om en styrke på 3-4.000 mand i en periode på tre måneder, hvor de første elementer skulle være på plads den 21. december og den resterende styrke fra midten af januar 2002. Ifølge Astley var der ikke tale om et generelt orienteringsmøde, men et møde for lande, som var indstillet på at yde et troppebidrag.⁶¹⁹

Dagen efter, torsdag den 13. december – samme dag som regeringen fremsatte B37-forlaget i Folketinget – havde afdelingschef ved Forsvarsministeriet, Kristian Fischer, og forsvarsattachéen ved den danske ambassade i London en samtale med en medarbejder ved det britiske forsvarsministerium om sikkerhedsstyrken. I tillæg til de informationer, der blev givet i København den foregående dag, blev det her oplyst, at det var en forudsætning, at der var et FN-mandat, og at de afghanske parter accepterede styrken. Briterne mente, at det var vigtigt med klare kommandolinjer for de militære styrker i Afghanistan, hvilket Pentagon og Central Command var enige i. Den britiske tanke var derfor, at styrken skulle operere under operationel kontrol af Central Command, hvilket

618 Lansford 2002, *All for One*, s. 125; Seldon, Snowdon og Collings 2008, *Blair Unbound*, s. 67-68; Feith 2008, *War and Decision*, s. 132-133, 156; Dobbins 2008, *After the Taliban*, s. 106-110; Rynning 2012, *NATO in Afghanistan*, s. 81-85; Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 95-97.

619 Notat, STM, "Britisk henvendelse vedr. Afghanistan", 12. december 2001, dok.nr. 182, j.nr.5410-121, STM. Udenrigsminister Per Stig Møller modtog samme dag en skriftlig invitation til konferencen i London fra den britiske ambassadør i Danmark. Se brev, den britiske ambassadør til Per Stig Møller, 12. december 2001, pk. 4, j.nr.AD.SAG.105.1.78, UM.

også ville sikre ”robust amerikansk militær back-up”, såfremt der måtte opstå et behov herfor.⁶²⁰

På konferencen i London den 14. december deltog fra Danmark en afdelingschef fra Forsvarsministeriet og en major fra Hærens Operative Kommando. Af Forsvarsministeriets referat fra konferencen fremgår, at ministeriets repræsentant redegjorde for den danske regerings overvejelser om at deltage i styrken. Forudsætningen om et robust mandat baseret på en kapitel VII-resolution fra FN’s Sikkerhedsråd nødvendiggjorde indhentning af Folketingets samtykke. Derudover måtte mulighederne for samarbejde og støtte fra andre deltagere i styrken ligeledes afklares. På mødet tilbød Danmark at deltage med enten en let opklaringseskadron på ca. 200 mand eller et ammunitionsrydningshold på ca. 35 mand. Ifølge afdelingschefen fra Forsvarsministeriet efterlod de foreløbige tilbud betydelige udfordringer, idet mange tilbød kampenheder, mens næsten ingen tilbød kampstøtte- eller logistiske enheder. Opfattelsen hos den danske delegation var, at det danske tilbud var meget velkomment.⁶²¹

På et møde i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. december gentog Fogh Rasmussen regeringens budskab om, at Danmark så vidt muligt også burde bidrage til den internationale sikkerhedsstyrke og forklarede, at en dansk opklaringseskadron var blandt de bidrag, der var blevet hilst velkomment. Fogh Rasmussen forklarede, at bidraget naturligvis var blevet tilbudt under forudsætning af Folketingets godkendelse og lod endvidere forstå, at der var en række forhold, der skulle bringes i orden, inden regeringen kunne fremlægge et beslutningsforslag. Dette gjaldt først og fremmest retlig hjemmel fra FN’s Sikkerhedsråd. I forlængelse heraf forklarede udenrigsministeren, at der havde været en vis udvikling med henblik på etableringen af sikkerhedsstyrken, om end der endnu ikke var skabt klarhed om styrkens opgaver og sammensætning, hvilket ellers havde været regerings

620 Indberetning, forsvarsattachéen, amb. London til UM, ”Britiske overvejelser om sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 13. december 2001, pk. 65, j.nr.181.D.1, UM.

621 Referat, FMN, ”Møde i MOD UK, London, 14. december 2001 om opstilling af sikkerhedsstyrke til indsættelse i Afghanistan”, 14. december 2001, pk. 4, j.nr.105.I.78, UM. For styrkegenereringskonferencen se også Farrell 2017, *Unwinnable*, s. 93-94.

forhåbning. Om mandatsituationen forklarede udenrigsminister Møller, at Sikkerhedsrådets faste medlemmer bl.a. drøftede mandatets robusthed og den tidsmæssige udstrækning. Forventningen var, at et resolutionsudkast ville blive fremlagt den 18. december og vedtaget senest den 19. december. Samme dag ville Danmark deltage i endnu et styrkegenereringsmøde i London. Udenrigsministeren og forsvarsministeren forklarede, at udgangspunktet for et dansk bidrag nu var opklaringseskadronen. Ifølge Jensby havde de hidtidige tilbud efterladt betydelige udfordringer i forhold til at få sammensat en afbalanceret styrke, hvorfor der fortsat var udeståender, der måtte afklares. Såfremt tidsplanen i FN holdt, ville regeringen fremsætte et beslutningsforslag i Folketinget den 20. december, hvor regeringen håbede, at første og anden behandling af forslaget kunne gennemføres samme dag. Alternativt kunne sagen behandles den 21. december, men hvis sagen trak længere ud i Sikkerhedsrådet, kunne det komme på tale at indkalde Nævnet mellem jul og nytår.⁶²²

Efter at uafklarede spørgsmål vedrørende tidsperioden for indsatsen og samarbejdet med Central Command var blevet afklaret, vedtog FN's Sikkerhedsråd den 20. december den ventede resolution for styrken.⁶²³ I resolutionen bemyndigede Sikkerhedsrådet udsendelsen af sikkerhedsstyrken under FN-pagtens kapitel VII for en periode på seks måneder.⁶²⁴ Ifølge den danske FN-mission havde Storbritannien under de lukkede konsultationer om resolutionen bl.a. lagt vægt på, at Storbritannien ikke ville fortsætte som lead-nation for styrken efter den indledende fase.⁶²⁵

Efter et opfølgende møde i London pegede udviklingen i retning af, at der ville blive opstillet to kampgrupper i styrken. For

622 Optegnelser, UM, "Udenrigsministeriets optegnelser vedrørende mødet i Det Udenrigspolitiske Nævn mandag den 17. december 2001 kl. 12.00", 17. december 2001 kl. 12.00, pk. 3, j.nr.3.E.92-2001, UM.

623 Indberetning, amb. London til UM nr. 904, "Stabiliseringsstyrke i Afghanistan: Status for udarbejdelse af FN-resolution", 19. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.152, UM; indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2974, "Sikkerhedsrådet: Aktuell status for Afghanistan resolution den 19. december 2001", 19. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.142, UM.

624 FN 2001, "Resolution 1386", 20. december 2001.

625 Indberetning, FN-missionen New York til UM nr. 2995, "Sikkerhedsrådet: Afghanistan resolution", 21. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.142, UM.

Danmarks tilbud betød det, at det danske ammunitionsrydningshold kunne integreres i en tysk-hollandsk kampgruppe, mens opklaringseskadronen muligvis ikke kunne indpasses.⁶²⁶ Ifølge et notat udarbejdet af Statsministeriet havde kontakter mellem de tyske, hollandske og danske forsvarsschefer bekræftet denne interesse, mens opklaringseskadronen blev betegnet som ”mindre relevant”. Af notatet fremgår endvidere, at hovedstyrkens udsendelse forventedes forsinket, da der fortsat blev forhandlet med den afghanske forsvarsminister om en militærteknisk aftale.⁶²⁷ I forlængelse heraf sendte forsvarsministeren fredag den 21. december et brev til forligspartierne, hvori han redegjorde for status i sagen og forklarede, at såfremt det blev aktuelt med dansk deltagelse, ville han vende tilbage herom efter nytår.⁶²⁸

Af et notat til udenrigsministeren onsdag den 2. januar 2002 fremgår, at Storbritannien efter konsultationer mellem jul og nytår havde accepteret det tilbudte danske ammunitionsrydningshold, som ville komme til at indgå i et fælles tysk-hollandsk-dansk-østrigsk styrkebidrag. Endvidere fremgår af notatet, at et udkast til forslag til folketingsbeslutning var under udarbejdelse og forventedes færdiggjort den følgende dag.⁶²⁹ Af en notits udarbejdet af Forsvarsministeriet den 4. januar fremgår, at udkastet var godkendt på embedsmandsniveau i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet og blevet hørt i Forsvarskommandoen og Forsvarets

626 FMN til STM og UM, ”Status for opbygning af International Security Assistance Force”, 20. december 2001, pk. 4, j.nr.105.I.78, UM.

627 Notat, STM, ”Sikkerhedsstyrken i Afghanistan: status for dansk bidrag”, 21. december 2001, dok.nr. 122, j.nr.5185-8, STM.

628 Brev, Svend Aage Jensby til Jann Sjursen, Per Kaalund, Ulrik Kragh, Helge Adam Møller og Morten Helveg Petersen, 21. december 2001, dok.nr. 4, j.nr.99-162/U47-3, FMN. Folketingets partier var blevet varslet om, at de kunne blive indkaldt ekstraordinært den 20. december med henblik på første og anden behandling af et beslutningsforslag om dansk deltagelse i sikkerhedsstyrken. Udeståender i forhold til styrkens mandat og sammensætning betød dog, at dette ikke blev aktuelt. Se notat, S.3, S.6 og N.2, UM, ”Afghanistan. Seneste udvikling”, 14. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.142, UM; notat, S.3, S.6 og N.2, UM, ”Afghanistan. Seneste udvikling.”, 19. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.142, UM.

629 Notat, N.2, UM til udenrigsministeren, ”Beslutningsforslag om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Tidsplan for behandling af forslaget”, 2. januar 2002, pk. 5, j.nr.5.E.142, UM.

Efterretningstjeneste.⁶³⁰ Af et notat udarbejdet af Statsministeriet samme dag fremgår, at udenrigsministeren og forsvarsministeren også havde godkendt udkastet til forslag til folketingsbeslutning om et dansk bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Endvidere fremgår, at udkastet samme dag var udsendt i skriftlig procedure i Regeringens Koordinationsudvalg med frist mandag den 7. januar. Herefter var planen, at udenrigsministeren ville fremsætte forslaget tirsdag den 8. januar, og at første- og andenbehandlingen ville ske henholdsvis onsdag den 9. og torsdag den 10. januar. Ifølge notatet blev der ikke forudset yderligere rådføring i sagen med Det Udenrigspolitiske Nævn, idet udenrigsministeren før jul havde orienteret ordførerne om, at det danske bidrag ville blive i form af et ammunitionsrydningshold snarere end en let opklaringseskadron. I tillæg hertil havde forsvarsministeren tilsvarende orienteret forsvarsforligspartierne om status i sagen. Indstillingen fra Statsministeriet til statsministeren var, at han godkendte den danske deltagelse og bemyndigede udenrigsministeren til at fremsætte forslaget herom i Folketinget.⁶³¹

Samme dag meddelte ambassaden i London, at det på et opfølgende møde den foregående dag var blevet understreget, at styrken skulle operere under særdeles vanskelige logistiske vilkår. Ifølge ambassaden havde planlægningen af styrken været præget af, at hvad der normalt ville tage to til tre måneder, skulle nås på to til tre uger. Vedrørende styrkens sikkerhed lød det fra London, at indtrykket var, at styrken var velkommen, selvom der generelt ikke ønskedes fremmede styrker på afghansk jord.⁶³² I en opdateret situations- og trusselsvurdering af 7. januar 2002 beskrev Forsvarets Efterretningstjeneste situationen i Kabul som rolig, men vurderede samtidig den direkte militære trussel mod danske styrker indsat i og omkring byen til at være middel. I tillæg hertil vurderede ef-

630 Notits, FMN, "Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan (ISAF)", 4. januar 2002, dok.nr. 4, j.nr.99-162/U47-4, FMN.

631 Notat, STM, "Udkast til forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan ("ISAF")", 4. januar 2002, dok.nr. 185, j.nr.5410-121, STM.

632 Indberetning, amb. London til UM nr. 4, "International Security Assistance Force (ISAF): Møde i Committee of Contributors den 3. januar 2002", 4. januar 2002, pk. 4, j.nr.105.178, UM.

terretningstjenesten, at der var en betydelig risiko for, at de danske styrker utilsigtet kunne blive udsat for krydsild, voldelige overfald og/eller tyveri, hvis de bevægede sig rundt på egen hånd uden for tjenestetiden.⁶³³

Dagen efter, tirsdag den 8. januar, kunne udenrigsministeren derfor fremsætte et forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan. Af bemærkningerne til forslaget fremgik, at den internationale sikkerhedsstyrke havde til formål at støtte de afghanske myndigheder med at opretholde sikkerheden i Kabul og omkringliggende områder. Derudover fremgik det, at de afghanske styrker samtidig skulle tilbagetrækkes fra byen, og at sikkerhedsstyrken om nødvendigt også kunne blive indsat i andre områder i landet.⁶³⁴ I forhandlingerne om beslutningsforslaget fulgte partierne de positioner, som de havde fremført i Det Udenrigspolitiske Nævn og til dels i beslutningsforslaget om dansk militær deltagelse i Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Efter anden behandling to dage senere, hvor ingen bad om ordet, blev forslaget vedtaget enstemmigt.⁶³⁵ For en nærmere gennemgang af den argumentation, Folketingets partier anvendte i debatten, henvises der til udredningens fremstilling om de offentlige argumenter.⁶³⁶

De danske militære indsatser i Afghanistan – en opsamling

Med folketingsbeslutningerne den 14. december 2001 og den 11. januar 2002 besluttede Folketinget at levere to forskellige bidrag

⁶³³ Situations- og trusselvurdering, FE, "Opdateret situations- og trusselvurdering vedr. dansk bidrag til en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 7. januar 2002, pk. 1, j.nr. AD.SAG.5.E.142, UM.

⁶³⁴ Folketinget 2002, "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 8. januar 2002.

⁶³⁵ Folketinget 2002, "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 9. januar 2002; Folketinget 2002, "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002.

⁶³⁶ Wivel 2019, Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak?, kapitel 3.

til Afghanistan. I det følgende skal der kort ses nærmere på implementeringen af beslutningerne.

Samme dag som beslutningsforslaget om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan blev vedtaget, anmodede Udenrigsministeriet den danske ambassade i Washington om at meddele de amerikanske myndigheder, at Danmark kunne imødekomme den amerikanske anmodning.⁶³⁷ Hermed var det op til den amerikanske militære ledelse at vurdere, hvor og hvornår de danske bidrag skulle indsættes. Regeringen drøftede indsættelsen på et møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 21. januar 2002. Af udenrigsministerens talepunkter hertil fremgår, at det danske specialstyrkebidrag i midten af januar var deployeret i Afghanistan. Derudover fremgår det, at transportflyet allerede havde løst transportopgaver i operationsområdet og forventedes indsat fra en base i Kirgisistan. Større usikkerhed var der om F-16 flyene. Kampflyene skulle have været placeret i Tadsjikistan, men USA fandt ikke længere behov for at etablere basefaciliteter her.⁶³⁸ Det danske specialstyrkebidrag virkede i Afghanistan indtil hjemtagelsen i juni 2002. Transportflyet, som kom til at indgå i et fælles hollandsk-norsk-dansk bidrag, blev stationeret på en base i Kirgisistan og var udsendt fra marts 2002 til september 2002. F-16 flyene, som kom til at omfatte seks fly i modsætning til de tiltænkte fire, blev udsendt fra oktober 2002, ligeledes som del af et fælles hollandsk-norsk-dansk bidrag stationeret i Kirgisistan frem til oktober 2003.⁶³⁹ Hermed afsluttedes den danske deltagelse i Operation Enduring Freedom i Afghanistan.

Hvor den danske deltagelse i Operation Enduring Freedom således blev afsluttet i 2003, er ISAF-deltagelsen blevet udvidet ad flere omgange siden 2002. I takt med at operationen blev udvidet og skiftede karakter, ændredes de danske bidrag til operationen

637 Instruktion, UM til amb. Washington, "Dansk militært styrkebidrag til deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan. Instruktion", 14. december 2001, pk. 4, j.nr.5.E.142, UM.

638 Talepunkter, N.2, UM til udenrigsministeren, "Møde i Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg den 21. januar 2002: USA og bekæmpelse af international terrorisme", 16. januar 2002, pk. 6, j.nr.5.E.142, UM.

639 Forsvarsministeren 2003, *Årlig redegørelse 2002*, s. 27-28; Forsvarsministeren 2004, *Årlig redegørelse 2003*, s. 26.

ligeledes over tid – og kom f.eks. til at omfatte kampfly, en kampbataljon og specialstyrker. Mens den første ISAF-beslutning i 2002 beroede på en enstemmig vedtagelse i Folketinget, var dette ikke tilfældet for de senere folketingsbeslutninger, hvor Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stemte imod.⁶⁴⁰

Det samtidige kildemateriale giver to indtryk af betydningen af det danske militære bidrag til Operation Enduring Freedom. For det første var det politiske signal i amerikansk optik det vigtigste. Derudover var det en forudsætning for at komme til at deltage aktivt, at man leverede et bidrag, som USA fandt relevant. Mange lande ydede tilsagn om støtte og tilbød forskellige bidrag, men kun få endte i sidste ende med at sende bidrage. På sin vis handlede det således om at 'få lov' til at bidrage. En oversigt, som dog ikke er udtømmende, udarbejdet af det amerikanske forsvarsministerium i juni 2002 synes at bekræfte dette indtryk. Af 69 lande som støttede kampen mod international terrorisme, var der således på tidspunktet 20 lande, der havde styrker deployeret i Central Commands ansvarsområde.⁶⁴¹ Af de lande der bidrog militært i området, er der efterfølgende blevet peget på, at NATO-lande udgjorde majoriteten, og at Australien, Canada, Frankrig og Storbritannien leverede nogle af de mest signifikante bidrag.⁶⁴² USA ønskede at danne en koalition, men ønskede ikke en koalition, der begrænsede missionen, og ønskede kun at indarbejde bidrag, der var nyttige.⁶⁴³ I forskningen er det siden blev fremført, at mange af de styrkebidrag, der blev tilbudt, ikke afspejlede den operation, som

640 Mortensen og Wivel 2019, Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018, appendiks.

641 U.S. Department of Defense 2002, "International Contributions the War Against Terrorism", 7. juni 2002, revideret 14. juni 2002.

642 Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 120-125; Hallams 2010, *The United States and NATO since 9/11*, s. 69-72.

643 Woodward 2002, *Bush at War*, s. 48-49, 113, 159, 179-180, 212-213; Feith 2008, *War and Decision*, s. 51, 56-57, 86; Cheney og Cheney 2011, *In My Time*, s. 331; Rumsfeld 2012, *Known and Unknown*, s. 354-355. Om synet på koalitionen se også Rumsfeld 2001, "Thoughts on Terrorism", 19. september 2001; Rumsfeld 2001, "Coalitions", 22. september 2001; U.S. Department of Defense 2001, "Campaign Against Terrorism: Strategic Guidance for the US Department of Defense", 2. oktober 2001.

USA ønskede at føre i Afghanistan, hvor specialstyrker indtog en fremtrædende position.⁶⁴⁴

For det andet fremgår det af kildematerialet, at specialstyrkerne var det centrale og afgørende element i det danske bidrag til Operation Enduring Freedom. Ad militære og diplomatiske kanaler specificerede USA i november 2001, at det først og fremmest var specialstyrker, der var efterspørgsel efter, hvilket også blev ledsaget af et konkret ønske om at benytte danske specialstyrker i Afghanistan.⁶⁴⁵ Fra amerikansk side blev interessen for specialstyrker gentaget i løbet af december, mens den danske forsvarsminister efter vedtagelsen af udsendelsen offentligt fremhævede, at specialstyrkerne var det bærende i forslaget.⁶⁴⁶ Den 3. januar 2002, en lille uge inden hovedstyrken af de danske specialstyrker afgik til Afghanistan, tog statsministeren afsked med soldaterne i Aalborg.⁶⁴⁷ Af Fogh Rasmussens talepunkter til afskeden fremgår, at statsministeren bl.a. hæftede sig ved de risici, der var forbundet med soldaternes forestående opgave, men også at regeringen var sikker på, at de var ”i stand til at medvirke til at ’opfylde missionens hovedformål’”. Som afslutning lød budskabet fra statsmini-

644 Lansford 2002, *All for One: Terrorism, NATO and the United States*, s. 109; Bensahel 2003, *The Counterterror Coalitions*, s. 9-11.

645 Temanotat, FOELM, ”Temanotat 1.1. Vedroerende Anvendelse af Jaegerkorpset i Afghanistan”, 6. november 2001, Sikkerhedsarkivet, STM; situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 08 NOV 2001”, 8. november 2001, dok.nr. 4, j.nr.99-3413-16, FMN; situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 14 NOV 2001”, 14. november 2001, dok.nr. 12, j.nr.99-3413-16, FMN; situationsrapport, FOELM, ”Situationsrapport 15 NOV 2001”, 15. november 2001, dok.nr. 13, j.nr.99-3413-16, FMN; indberetning, amb. Washington til UM nr. 1002, ”Militære bidrag til ’Enduring Freedom’”, 19. november 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM. At det særligt var specialstyrker der var efterspørgsel efter afspejledes også ved, at Norge uformelt blev spurgt om specialstyrker, som ellers ikke var en del af det oprindelige norske tilbud. Se Godal m.fl. 2016, *En god alliert*, s. 46-48.

646 Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1054, ”Anmodning om danske militære bidrag”, 11. december 2001, pk. 1, j.nr.AD.SAG.5.E.142, UM; Folketinget 2002, ”Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan”, 9. januar 2002.

647 Svendsen og Halskov 2012, *Et land i krig*, s. 107-108.

steren: "I skal vide, at Jeres udsendelse bemærkes og betyder noget for Danmarks anseelse."⁶⁴⁸

Det er offentligt kendt, at også Australien, Canada, Frankrig, New Zealand, Norge, Polen, Storbritannien, Tyrkiet og Tyskland sendte specialstyrker til Operation Enduring Freedom i Afghanistan. Dertil kommer mindst ét unavngivet land. Danmark var således deltager blandt en forholdsvis snæver kreds af lande. Danmark var således et land blandt en forholdsvis snæver kreds af lande. I forskningen er betydningen af disse specialstyrkebidrag siden blevet fremhævet.⁶⁴⁹ Peter Viggo Jakobsen og Jens Ringsmose har fremført, at USA havde lave forventninger til danske styrkebidrag, og at bidragene til indsatsen i Afghanistan derfor kom som en positiv overraskelse, som forbedrede Danmark anseelse i Washington og gav bedre adgang til de amerikanske beslutningstagere.⁶⁵⁰ Men også i samtiden blev det bemærket. Fra Canada blev der således allerede i forbindelse med den danske vedtagelse af beslutningsforslaget udtryk stor anerkendelse for det danske bidrag, og det blev fremført, at det "ville blive bemærket, at Danmark var rede til at tilbyde sådanne styrker."⁶⁵¹ Fra den danske ambassade i Washington lød det, at det beslutningstagerne i USA interesserede sig for var, om der var tale om bidrag til Operation Enduring Freedom eller sikkerhedsstyrken, om det var "hårde" eller "bløde" styrker og hvilke betingelser der blev sat. Ifølge ambassaden afgjorde svarene herpå, om "man regnes som rigtige venner eller blot venner". Ambassaden lod forstå, at et bidrag som det danske til Operation Enduring Freedom blev vægtet højere end et nok så stort bidrag til sikkerhedsstyrken. Danmark blev derfor nu også

648 Talepunkter, STM, "Statsministerens bemærkninger ved afsked på Flyvestation Aalborg med danske specialstyrker ved disses afrejse til operation "Enduring Freedom" i Afghanistan", 16. december 2001, dok.nr. 42, j.nr.99-0132-10, FMN.

649 Bensahel 2003, *The Counterterror Coalitions*, s. 10-11; Bensahel 2006, *A Coalition of Coalitions*, s. 36; Hallams 2010, *The United States and NATO since 9/11*, s. 70.

650 Jakobsen og Ringsmose 2015, *Size and reputation: Why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11*, s. 143-147.

651 Indberetning, amb. Ottawa til UM nr. 277, "Forventet canadisk bidrag til stabiliseringsstyrken i Afghanistan", 13. december 2001, pk. 3, j.nr.105.1.78, UM.

regnet med blandt de "rigtige venner" sammen med Storbritannien og enkelte andre engelsktalende lande:

"USA ser ganske åbenbart det danske bidrag som et at de få reelle udtryk for den 'ubetingede solidaritet' mange lande stillede i udsigt efter den 11. september, men som få siden har levet op til."⁶⁵²

⁶⁵² Indberetning, amb. Washington til UM nr. 1075, "Samtale med Assistant Secretary for European Affairs Elisabeth Jones", 18. december 2001, pk. 4, j.nr.105.1.78, UM.

Konklusion

Med folketingsbeslutning nr. B 37 vedtaget den 14. december 2001 indledte Danmark et militært engagement i Afghanistan. Denne undersøgelse har afdækket baggrunden herfor. I det følgende skal der først konkluderes på den i kommissoriet stillede opgave om at afdække, hvordan oplysninger af forskellig karakter indgik i beslutningsprocessen. Dernæst skal der konkluderes på det mere overordnede spørgsmål, hvorfor Danmark gik i krig. Dette gøres med udgangspunkt i den forståelsesramme, der blev præsenteret i fremstillingens indledning.

Beslutningsgrundlag og rådføring

Ifølge kommissoriet, der ligger til grund for denne undersøgelse, skal tre centrale spørgsmål besvares: Hvilke oplysninger om bl.a. forholdene i Afghanistan byggede beslutningen om dansk krigsdeltagelse på, hvordan blev oplysningerne inddraget i de politiske overvejelser og hvordan blev oplysninger af betydning for beslutningen videregivet til Folketinget?

Hvad angår informationsgrundlaget for beslutningen om dansk militært engagement i Afghanistan har undersøgelsen afdækket, hvordan det i langt overvejende grad var oplysninger om den amerikanske militære aktion i Afghanistan og de amerikanske ønsker om at udvide den internationale koalition, snarere end oplysninger om forholdene i Afghanistan, der blev benyttet som grundlag for den danske beslutning. Det chok, som angrebet på USA den 11. september bevirkede, udløste umiddelbare reaktioner fra USA's allierede om ubetinget solidaritet. Allerede kort tid efter angrebet erklærede også den danske statsminister og flere centrale danske

beslutningstagere, at Danmark i solidaritet med USA var klar til at hjælpe USA med det, som der måtte blive brug for.

De to mest centrale beslutninger, som blev taget i perioden, og som ledte frem til den endelige folketingsbeslutning om dansk militært engagement i Afghanistan, var beslutningen om at udsende et dansk forbindelseselement til Central Command i USA, og beslutningen om at indlede forhandlinger med USA om et konkret dansk bidrag til den militære operation, som regeringerne rådførte sig med Det Udenrigspolitiske Nævn om henholdsvis den 30. oktober og den 5. december. Begge beslutninger blev truffet på baggrund af en amerikansk henvendelse, i første omgang i form af en formel invitation til Central Command, og siden i form af en amerikansk interessetilkendegivelse givet ved Central Command – en interessetilkendegivelse, som må opfattes som en konsekvens af den første beslutning om at udsende et forbindelseselement. I begge tilfælde lagde først SR-regeringen og dernæst VK-regeringen vægt på, at en amerikansk henvendelse skulle imødekommes.

Det er her værd at notere sig, at den slags henvendelser af sikkerhedspolitisk karakter sjældent kommer på bar grund. I det konkrete tilfælde kan der peges på to væsentlige baggrunde for henvendelserne. For det første de politiske signaler, som Danmark havde givet til USA siden den 11. september, herunder de ytringer, som særligt statsministeren kom med offentligt om, at Danmark var klar til at støtte USA. Det fremgår af undersøgelsen, at den slags signaler blev bemærket i de diplomatiske kontakter mellem Danmark og USA. For det andet de militære kontakter, som i perioden fandt sted mellem danske og amerikanske repræsentanter i officielt eller uofficielt regi. Selvom kontakter såsom de såkaldte 'explicit discussions' ikke havde formel status, viser undersøgelsen, at den form for dialog fandt vej til de diplomatiske kanaler og var med til at bane vej for videre drøftelser. På samme måde var de officielle militære kontakter, der blev etableret med den danske tilstedeværelse ved Central Command, af afgørende betydning for den senere amerikansk interessetilkendegivelse. Dette skyldtes, at det danske forbindelseselement var med til at højne det danske

informationsniveau, hvilket i sidste ende muliggjorde sammensætningen af et for USA relevant dansk bidrag.

Ifølge Grundloven er regeringen forpligtet til at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. For perioden september-december 2001 gælder, at oplysningsniveauet til Nævnet generelt var højt, og at der ikke er fundet eksempler på, at afgørende informationer ikke er blevet videregivet til medlemmerne af Nævnet. Der kan således ikke konstateres uoverensstemmelser af større karakter mellem Nævnets og regeringens informationsgrundlag. Hvad angår bestemmelsen om, at Nævnet ikke kun formelt men også reelt skal inddrages i beslutningsprocessen i den forstand, at rådføringen skal ske forud for, at en beslutning af større rækkevidde tages, gør det sig for hele perioden gældende, at den internationale udvikling til tider gik særdeles stærkt. Dette betød, at der i flere tilfælde var behov for at indkalde Nævnet til ekstraordinære møder. Det fremgår dog også af undersøgelsen, at drøftelser og sikring af politisk opbakning i overvejende grad fandt sted forud for møderne i Det Udenrigspolitiske Nævn. Et væsentligt forum for forhandlinger om udenrigspolitiske emner var således også de uformelle drøftelser, der fandt sted mellem partilederne og i forskellige politiske forligskredse. Hvad angår Afghanistanbeslutningen synes dette ikke mindst at være tilfældet, des nærmere processen kom en politisk beslutning om et dansk militært bidrag. Forud for nævnsmøderne den 5. og den 13. december havde regeringen således ført grundige drøftelser med de øvrige partiledere, som regeringen ønskede opbakning fra, samt i forsvarsforligskredsen. Regeringen sørgede med andre ord for ikke at sætte sig i en situation, hvor den kunne risikere ikke at få Nævnets opbakning til det forslag, den præsenterede.

Hvorfor gik Danmark i krig?

Mere overordnet har undersøgelsen søgt at afdække, hvorfor Danmark indledte et militært engagement i Afghanistan med folketingsbeslutningen i december 2001. Med udgangspunkt i den forståelsesramme, som præsenteres i udredningens bind 1, kan

beslutninger om dansk militært engagement placeres i et spændingsfelt mellem på den ene side ydre og indre påvirkninger og på den anden side et samspil mellem fortidens lære og forventninger til fremtiden.

Blandt ydre påvirkninger var det således det bilaterale forhold til USA, der vejede tungest. Det fremgår dog, at de to regeringer vurderede formålet hermed forskelligt. Mens SR-regeringen argumenterede for, at Danmark ved at være en aktiv bilateral spiller kunne medvirke til at holde USA på det multilaterale spor, var det for VK-regeringen i højere grad den bilaterale dansk-amerikanske relation, der blev vægtet, herunder det 'skyldnerforhold' til USA, som historien havde placeret Danmark og Europa i. I perioden kort efter 11. september spillede multilaterale overvejelser en væsentlig rolle, men da USA gjorde det klart, at landet ville handle på egen hånd og ikke gøre direkte brug af NATO, blev alliancen til en vis grad kørt ud på et sidespor.

Ydre påvirkninger udgøres tillige af trusselsbilleder, og som undersøgelsen har afdækket, lændede Danmark sig langt hen ad vejen op af den forståelse af trusselsbilledet efter 11. september, som USA præsenterede for sine allierede. Det fremgår dog også, at trusselsbilledet i sidste ende ikke spillede nogen afgørende rolle i argumenterne for dansk krigsdeltagelse. I perioden kort efter 11. september italesatte danske beslutningstagere truslen fra internationale terrornetværk, idet der blev henvist til, at også Europa kunne blive mål for terrorisme i fremtiden. Men da USA i november-december havde gjort væsentlige fremskridt i forhold til at nedkæmpe al-Qaeda-netværket, synes denne argumentation at glide i baggrunden. I stedet var det muligheden for at yde et slagkraftigt bidrag til den amerikanske operation, der blev vægtet – uden nærmere henvisning til forholdene i Afghanistan.

Blandt indre faktorer, som påvirkede beslutningen om dansk krigsdeltagelse, må særligt den rolle, som statsministrene – både Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussen – spillede, fremhæves som værende af afgørende karakter. Statsministrene tegnede regeringens politik udadtil, og netop de politiske signaler, der blev sendt til USA, var af afgørende karakter for udviklingen frem mod et dansk militært bidrag. Der fremgår ligeledes, at de

tre centrale ministerier, Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, indtog forskellige roller i beslutningsprocessen og til tider arbejdede med forskellige dagsordener. Dette kom eksempelvis til udtryk i forbindelse med forslaget om en 'rummelig' folketingsbeslutning og i forbindelse med de formuleringer, der skulle sendes til USA sammen med det danske tilbud. En væsentlig indre faktor er også den proaktive rolle, som det danske forsvar indtog i det undersøgte forløb. Endelig må der peges på, at visse repræsentationer – først og fremmest den danske ambassade i Washington – udgjorde et væsentligt grundlag for de danske myndigheders og ministres informationsniveau og analyser.

Endelig spiller også samspillet mellem fortidens lære og forventninger til fremtiden ind på beslutninger om dansk krigsdeltagelse. Erfaringerne fra tidligere danske militære engagementer spillede primært en rolle i den forstand, at SR-regeringen fremhævede, at Danmark måtte bidrage med 'det vi er gode til'. Det er bemærkelsesværdigt, at det i de fleste tilfælde ikke blev specificeret nærmere, hvad det var, Danmark var god til. Dette efterlod et forholdsvis bredt rum for fortolkning, idet det både kunne omfatte bløde og hårde bidrag. Også erfaringer med, hvordan USA tidligere havde ageret i internationale konflikter, blev taget i brug, f.eks. i SR-regeringens ønske om at holde USA på 'den multilaterale sti'. For VK-regeringen anes der et opgør med tidligere danske bidrag til fordel for et ønske om at levere det, USA ønskede. Hertil kom, at igangværende engagementer også havde en praktisk karakter i den forstand, at de operationer, som Danmark i 2001 allerede var engageret i, affødte en ressourceknaphed i forhold til hvilke nye militære engagementer, Danmark kunne indlede. Overvejelserne om, hvad Danmark i fremtiden kunne få ud af at levere et militært bidrag til operationen i Afghanistan, kredsede sig særligt om forholdet til USA. Mens Danmarks senere engagementer i Afghanistan har bygget på en bevæggrund om at medvirke til at udrydde terrorisme og fremme demokrati, synes kalkulen i december 2001 mere at kredse om, hvordan Danmarks forhold til USA kunne blive fremmet ved at deltage i den militære operation – og særligt hvordan det i hvert fald ikke ville gavne Danmark at blive placeret

i gruppen af lande, der ikke bidrog eller kun ydede et minimalt bidrag.

Det må således konkluderes, at forholdet til USA var den altafgørende bevæggrund for de danske beslutningstagere. Det var solidariteten med USA, der foranledigede et flertal i Folketinget til at træffe beslutningen om dansk militært engagement i Afghanistan. Retrospektivt fremgår det dog, at forløbet frem til denne beslutning i højere grad handlede om, hvordan Danmark kunne 'få lov' til at bidrage til den amerikanske militære operation i Afghanistan end om, hvorvidt Danmark skulle være med.

Kilder og litteratur

Statslige arkiver

Forsvarsministeriets arkiv.

Statsministeriets arkiv.

Udenrigsministeriets arkiv.

Værnsfælles Forsvarskommandos arkiv.

Private og ikke-statslige arkiver

Anders Fogh Rasmussens privatarkiv.

Krigsudredningens arkiv.

Socialdemokratiets Arkiv, Folketingets Bibliotek og Arkiv.

Interviews

Mogens Lykketoft.

Per Stig Møller.

Anders Fogh Rasmussen.

Anonyme embedsmænd.

Publiceret kildemateriale

Atlantpagten (1949). "Den Nordatlantiske Traktat", 4. april 1949.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=da (23. maj 2018).

bin Laden, Osama (1996), "Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places", 23. august 1998. http://www.terrorismfiles.org/individuals/declaration_of_

- jihadi.html (14. august 2018).
- Blair, Tony (2001). 11. oktober 2001. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122709/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/243721/2001-10-11-letter-blair-to-bush-untitled.pdf> (21. september 2018).
- Blair, Tony (2001). "Note for the President", 12. september 2001. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123123634/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/243716/2001-09-12-note-blair-to-bush-note-for-the-president.pdf> (21. september 2018).
- Blair, Tony (2001). "Note", 8. november 2001. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122256/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/243726/2001-11-08-letter-manning-to-rice-untitled-attaching-note-blair-to-bush-undated-note.pdf> (21. september 2018).
- Bush, George W. (2001). "Address to a Joint Session of Congress and the American People", 20. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> (1. december 2017)
- Bush, George W. (2001). "Executive Order on Terrorist Financing", 24. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html> (13. august 2018).
- Bush, George W. (2001). "President Holds Prime Time News Conference", 11. oktober 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011011-7.html> (12. september 2018).
- Bush, George W. (2001). "President Urges Readiness and Patience", 15. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010915-4.html> (25. september 2001).
- Bush, George W. (2001). "Presidential Address to the Nation", 7. oktober 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> (15. september 2017).
- Bush, George W. (2001). "Radio Address of the President to the Nation", 29. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010929.html> (27. februar 2018).
- Bush, George W. (2001). "Remarks by the President After Two

- Planes Crash Into World Trade Center", 11. september, 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911.html> (28. august 2017).
- Bush, George W. (2001). "Remarks by the President In Photo Opportunity with the National Security Team", 12. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html> (29. august 2017).
- Bush, George W. (2001). "Remarks by the President Upon Arrival at Barksdale Air Force Base", 11. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-1.html> (28. august 2017).
- Bush, George W. (2001). "Statement by the President in His Address to the Nation", 11. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> (29. august 2017).
- Bush, George W. (2002). "The National Security Strategy of the United States of America", september 2002. <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (2. oktober 2017).
- Cheney, Dick (2001). "The Vice President appears on Meet the Press with Tim Russert", 16. september 2001. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/vicepresident/news-speeches/speeches/print/vp20010916.html> (25. september 2018).
- Deutscher Bundestag (2001). "Stenographischer Bericht", 16. november 2001. Plenarprotokoll 14, 202. Sitzung. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/CD07400/Dokumente/Dokument%20026.pdf> (19. september 2018).
- EU (1992). "Emergency aid for the victims of the conflict in Afghanistan", 4. maj 1992. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-92-336_en.htm (17. september 2018).
- EU (1993). "Emergency humanitarian aid for the victims of the civil war in Afghanistan", 4. august 1993. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-93-695_en.htm (17. september 2018).
- EU (1993). "Humanitarian aid for displaced persons in Afghanistan", 15. december 1993. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-93-1151_en.htm (17. september 2018).
- EU (1993). "Humanitarian aid to Afghanistan", 12. juli 1993. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-93-576_en.htm (17. september 2018).

- 2018).
- EU (1994). "Communique of the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 7. februar 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-94-7_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for Afghanistan", 26. april 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-334_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for Afghanistan", 6. december 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-1152_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for refugees and displaced persons in Afghanistan", 27. juli 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-738_en.htm (17. September 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for refugees and displaces persons in Afghanistan", 27. juli 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-739_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for the people of Afghanistan", 27. juli 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-739_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for the population of Afghanistan", 12. december 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-1189_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid for victims of the fighting in Afghanistan", 8. marts 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-184_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid to the people of Afghanistan", 20. januar 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-40_en.htm (17. september 2018).
- EU (1994). "Humanitarian aid to the people of Afghanistan", 27. juli 1994. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-94-739_en.htm (17. september 2018).
- EU (1995). "Afghanistan: Commission clears aid to revive Kabul", 21. december 1995. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1458_en.htm (17. september 2018).
- EU (1995). "Conflict in Afghanistan: ECHO gives aid for people of Kabul", 9. juni 1995. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-

- 592_en.htm (17. september 2018).
- EU (1995). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan", 30. januar 1995. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-95-10_en.htm (17. september 2018).
- EU (1995). "Humanitarian aid for the people of Afghanistan", 19. januar 1995. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-44_en.htm (17. september 2018).
- EU (1995). "Infant mortality crisis in Kabul: Commission backs emergency aid", 17. oktober 1995. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1118_en.htm (17. september 2018).
- EU (1996). "1980. samling i Rådet – LANDBRUG – den 16.-17. december 1996", 17. december 1996. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-377_da.htm (19. juni 2018).
- EU (1996). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 28. oktober 1996. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-96-90_en.htm (17. september 2018).
- EU (1996). "Declaration of the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan", 18. marts 1996. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-96-25_en.htm (17. september 2018).
- EU (1996). "The European Commission calls for the respect of the rights of afghan women", 10. oktober 1996. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-96-912_en.htm (17. september 2018).
- EU (1996). "Winter in Kabul: Commission funds aid for victims of conflict", 10. januar 1996. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-96-26_en.htm (17. september 2018).
- EU (1997). "Afghanistan and Laos: European Commission approves humanitarian aid worth ECU 2 million", 14. oktober 1997. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-872_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "2066. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 26. januar 1998 i Bruxelles", 26. januar 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-98-13_da.htm (19. juni 2018).
- EU (1998). "8 March 1998: "A flower for the women of Kabul" – An international campaign for the women of Afghanistan", 3. februar 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-113_

- en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Afghanistan earthquake: European Commission clears humanitarian aid worth up to ECU 1.5 million", 2. juni 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-490_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Afghanistan: European Commission clears humanitarian aid worth ECU 3.8 million", 13. januar 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-21_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Afghanistan: European Commission clears humanitarian aid worth ECU 17 million, plans ECU 1.77 million for earthquake victims", 17. februar 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-98-160_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 27. april 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-98-30_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the relocation of NGO offices in Kabul. Afghanistan", 28. juli 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-98-81_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on Afghanistan/Iran", 14. september 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-98-103_en.htm (17. september 2018).
- EU (1998). "Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 23. september 1998. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-98-111_en.htm (17. september 2018).
- EU (1999). "2158. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGENDER – den 25. januar 1999 i Bruxelles", 25. januar 1999. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-21_da.htm (19. juni 2018).
- EU (1999). "Declaration by the Presidency in behalf of the European Union on the situation in Afghanistan", 23. september 1999. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-99-78_en.htm (17. september 2018).
- EU (1999). "Humanitarian aid news: Asia", 4. januar 1999. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-2_en.htm (17. september 2018).

- 2018).
- EU (2000). "2239. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGEN-
DER – den 24. januar 2000 i Bruxelles", 24. januar 2000. [http://
europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-10_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-10_da.htm) (19. juni
2018).
- EU (2000). "Afghanistan, Pakistan, Iran: Commission approves
emergency humanitarian aid worth 5.5 million", 4. august 2000.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-00-907_en.htm (17. sep-
tember 2018).
- EU (2000). "Declaration by the Presidency on behalf of the Europe-
an Union concerning the situation in Afghanistan", 22. august
2000. http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-00-104_en.htm
(17. september 2018).
- EU (2001). "2327. samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGEN-
DER – den 22.-23. januar 2001 i Bruxelles", 23. januar 2001.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-19_da.htm (19.
juni 2018).
- EU (2001). "Commission adopts Euro 13 million humanitarian
aid plan for Afghanistan", 11. juni 2001. [http://europa.eu/rapid/
press-release_IP-01-818_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-818_en.htm) (17. september 2018).
- EU (2001). "Commission approves humanitarian aid worth 5.5 mil-
lion", 29. januar 2001. [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-
01-129_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-129_en.htm) (17. september 2018).
- EU (2001). "Commission approves humanitarian aid worth 7.5 mil-
lion", 24. januar 2001. [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-
01-101_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-101_en.htm) (17. september 2018).
- EU (2001). "Declaration by the Presidency on behalf of the Euro-
pean Union on Taliban edict on destruction of all statues in
Afghanistan", 1. marts 2001. [http://europa.eu/rapid/press-relea-
se_PESC-01-42_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-01-42_en.htm) (17. september 2018).
- EU (2001). "Declaration by the Presidency in behalf of the European
Union on Taliban edict on Hindus", 30. maj 2001. [http://euro-
pa.eu/rapid/press-release_PESC-01-105_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-01-105_en.htm) (17. september
2018).
- EU (2001). "Statement of President Prodi on the closure of the
emergency hospital in Kabul", 23. maj 2001. <http://europa.eu/>

- rapid/press-release_IP-01-748_en.htm (17. september 2018).
- EU (2001). "Særlig samling i Rådet – ALMINDELIGE ANLIGGEN-
DER – den 12. september 2001 i Bruxelles", 12. september 2001.
http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-318_da.htm (25.
oktober 2018).
- EU (2001). "The Commission grants 2.6 million in humanitarian
aid for refugees and displaces persons in Afghanistan and Paki-
stan", 19. april 2001. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-577_en.htm (17. september 2018).
- FN (1945). "De Forenede Nationers Pagt", 26. juni 1945. [https://
www.unric.org/da/component/content/article/6-informati-
on/17-fn-pagt](https://www.unric.org/da/component/content/article/6-information/17-fn-pagt) (23. maj 2018).
- FN (1994). "Statement by the President of the Security Council",
24. januar 1994. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.
asp?symbol=S/PRST/1994/4](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1994/4) (21. juni 2018).
- FN (1994). "Statement by the President of the Security Council", 23.
marts 1994. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?sym-
bol=S/PRST/1994/12](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1994/12) (21. juni 2018).
- FN (1994). "Statement by the President of the Security Council",
11. august 1994. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.
asp?symbol=S/PRST/1994/43](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1994/43) (21. juni 2018).
- FN (1994). "Statement by the President of the Security Council",
30. november 1994. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.
asp?symbol=S/PRST/1994/77](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1994/77) (21. juni 2018).
- FN (1996). "Resolution 1076", vedtaget af FN's Sikkerhedsråd 22. ok-
tober 1996. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?sym-
bol=S/RES/1076\(1996\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1076(1996)) (26. juni 2018).
- FN (1996). "Statement by the President of the Security Council",
15. februar 1996. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.
asp?symbol=S/PRST/1996/6](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1996/6) (21. juni 2018).
- FN (1996). "Statement by the President of the Security Council",
30. september 1996. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.
asp?symbol=S/PRST/1996/40](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1996/40) (21. juni 2018).
- FN (1997). "Statement by the President of the Security Council", 16.
april 1997. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?sym-
bol=S/PRST/1997/20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/20) (21. juni 2018).
- FN (1997). "Statement by the President of the Security Council",

9. juli 1997. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/35 (21. juni 2018).
- FN (1997). "Statement by the President of the Security Council", 16. december 1997. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1997/55 (21. juni 2018).
- FN (1998). "Resolution 1193", 28. august 1998. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1193\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1193(1998)) (26. juni 2018).
- FN (1998). "Resolution 1214", 8. december 1998. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1214\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1214(1998)) (26. juni 2018).
- FN (1998). "Statement by the President of the Security Council", 6. april 1998. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/9 (21. juni 2018).
- FN (1998). "Statement by the President of the Security Council", 14. juli 1998. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/22 (21. juni 2018).
- FN (1998). "Statement by the President of the Security Council", 6. august 1998. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/24 (21. juni 2018).
- FN (1998). "Statement by the President of the Security Council", 15. september 1998. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1998/27 (21. juni 2018).
- FN (1999). "Resolution 1267", 15. oktober 1999. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999)) (26. juni 2018).
- FN (1999). "Statement by the President of the Security Council", 25. oktober 1999. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/1999/29 (21. juni 2018).
- FN (2000). "Resolution 1333", 19. december 2000. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333(2000)) (14. december 2017).
- FN (2000). "Statement by the President of the Security Council", 7. april 2000. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2000/12 (21. juni 2018).
- FN (2001). "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government

- Institutions", 5. december 2001. <https://undocs.org/S/2001/1154> (2. oktober 2018).
- FN (2001). "Letter dated 7 October 2001 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the United Nations addressed to the President of the Security Council", 7. oktober 2001. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2001/947 (28. februar 2018).
- FN (2001). "Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council", 7. oktober 2001. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2001/946 (28. februar 2018).
- FN (2001). "Press Statement by Security Council President on Terrorist Attacks in United States", 11. september 2001, pressemeddelelse nr. 7141. <https://www.un.org/press/en/2001/sc7141.doc.htm> (25. september 2017).
- FN (2001). "Press Statement on Afghanistan by Security Council President", 18. september 2001, pressemeddelelse nr. 7148. <https://www.un.org/press/en/2001/sc7148.doc.htm> (14. december 2017).
- FN (2001). "Press Statement on Terrorism Threats by Security Council President", 8. oktober 2001, pressemeddelelse nr. 7167. <http://www.un.org/press/en/2001/afg152.doc.htm> (7. marts 2018).
- FN (2001). "Resolution 1363", 30. juli 2001. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1363\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1363(2001)) (27. juni 2018).
- FN (2001). "Resolution 1368", 12. september 2001. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368(2001)) (3. oktober 2017).
- FN (2001). "Resolution 1373", 28. september 2001. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1373(2001)) (14. december 2017).
- FN (2001). "Resolution 1378", 14. november 2001. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1378\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1378(2001)) (22. marts 2018).
- FN (2001). "Resolution 1386", 20. december 2001. [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1386\(2001\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1386(2001))

- (17. maj 2018).
- FN (2001). "Secretary-general Condemns Terrorist Attacks on the United States", 11. september 2001, pressemeddelelse nr. 7948. <https://www.un.org/press/en/2001/SGSM7948.doc.htm> (3. oktober 2017).
- FN (2001). "United Nations Security Council Fifty-sixth year 4370th meeting", 12. september 2001. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4370 (25. januar 2018).
- Folketinget (2001). "2. (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 65: Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 25. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. [http://webarkiv.ft.dk/Samling/20011/salen/B65__10_1_\(NB\).htm](http://webarkiv.ft.dk/Samling/20011/salen/B65__10_1_(NB).htm) (11. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 5: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 9. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (9. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 14. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/Samling/20012/MENU/00633676.htm> (10. januar 2018).
- Folketinget (2001). "B 37 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. http://webarkiv.ft.dk/Samling/20012/beslutningsforslag_som_fremsat/B37.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2001). "B 65 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 23. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (14. november 2018).
- Folketinget (2001). "Forhandling om redegørelse nr. R 1: Statsmi-

- nisterens redegørelse ved Folketingets åbning", 4. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. [http://webarkiv.ft.dk/Samling/20011/salen/R1_BEH1_3_4_\(NB\).htm](http://webarkiv.ft.dk/Samling/20011/salen/R1_BEH1_3_4_(NB).htm) (27. juli 2018).
- Folketinget (2001). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 65: Forslag til folketingsbeslutning om dansk maritimt bidrag til NATO's flådeoperationer i den østlige del af Middelhavet", 23. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 37: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i den internationale indsats mod terrornetværk i Afghanistan", 13. december 2001, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 5: Forslag til folketingsbeslutning om dansk deltagelse i en NATO-indsats i Makedonien (FYROM)", 4. oktober 2001, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (9. januar 2018).
- Folketinget (2001). "Svar på § 20-spørgsmål: Om Danmarks bidrag til USA's terrorkampagne", 9. oktober 2001, spørgsmål nr. US 2, folketingsåret 2001-2002, 1. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?samling/arkiv.htm> (18. juli 2018).
- Folketinget (2002). "Anden (sidste) behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2002). "B 45 (som fremsat): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 8. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. http://webarkiv.ft.dk/?Samling/20012/beslutningsforslag_som_vedtaget/B45.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2002). "B 45 (som vedtaget): Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en international sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 11. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/?Samling/20012/>

- beslutningsforslag_som_vedtaget/B45.htm (10. januar 2018).
- Folketinget (2002). "Første behandling af beslutningsforslag nr. B 45: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en internationale sikkerhedsstyrke i Afghanistan", 9. januar 2002, folketingsåret 2001-2002, 2. samling. <http://webarkiv.ft.dk/doc.aspx?samling/arkiv.htm> (11. januar 2018).
- Folketinget (2016). "Valg og tendenser". https://www.ft.dk/~media/pdf/publikationer/informationsark/tal-og-fakta/valg_og_tendenser.ashx (26. oktober 2018).
- Forsvarskommandoen (2001). "Vision 2010", september 2001. http://forsvaret.dk/fko/documents/fko/publikationer/vision%202010/vision_2010_dk.pdf (14. februar 2018).
- Forsvarsministeriet (1999). "Forsvarsforlig 2000-2004". <http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx> (9. oktober 2017).
- Franks, Tommy (2002). "Campaign Against Terror", 8. september 2002. <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/franks.html> (26. september 2018).
- Government of the United Kingdom (2001). "Responsibility for the terrorist atrocities in the United States, 11 September 2001", 4. oktober 2001. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20011104150819/http://www.pm.gov.uk:80/news.asp?NewsId=2686> (11. september 2018).
- Justitsministeriet (2012). "Kommissorium for en undersøgelseskommission om den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan", 27. juni 2012. http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2012/Kommissorium_Irak_Afghanistan.pdf (22. februar 2018).
- Justitsministeriet (2014). "Sikkerhedscirkulære", CIS nr. 10338, 17. december 2014.
- Justitsministeriet (2016). "Aftale om en uvildig udredning af det historiske forløb i forbindelse med Danmarks militære engagement i Kosovo, Irak og Afghanistan", 25. maj 2016. <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2016/Aftale%20om%20en%20historisk%20udredning.pdf> (10. januar 2018).
- NATO (1999). "An Alliance for the 21st Century. Washington Sum-

- mit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999", 24. april 1999, pressemeddelelse nr. 64. <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-064e.htm> (9. november 2017).
- NATO (1999). "The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.", 24. april 1999, pressemeddelelse nr. 65. <https://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm> (9. november 2017).
- NATO (2001). "Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson", 8. oktober 2001, pressemeddelelse nr. 138. <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-138e.htm> (21. november 2017).
- NATO (2001). "Statement by the North Atlantic Council", 11. september 2001, pressemeddelelse nr. 122. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-122e.htm> (25. september 2017).
- NATO (2001). "Statement by the North Atlantic Council", 11. september 2001, pressemeddelelse nr. 124. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (5. oktober 2017).
- NATO (2001). "Statement by the Secretary General of NATO Lord Robertson", 11. september 2001, pressemeddelelse nr. 121. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-121e.htm> (4. oktober 2017).
- Powell, Colin (2001). "Your Meeting with Pakistan President Musharraf", 5. november 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB325/doc09.pdf> (1. september 2017).
- Powell, Jonathan (2001). "The War: What Comes Next?", 15. november 2001. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123123636/http://www.iraqinquiry.org.uk/media/203220/2001-11-15-minute-powell-to-prime-minister-the-war-what-comes-next.pdf> (21 september 2018).
- Rigsdagen (1953). "Danmarks Riges Grundlov", 5. juni 1953. <http://www.grundloven.dk/> (15. januar 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Coalitions", 22. september 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/265/To%20George%20W.%20Bush%20re%20Coalitions%2009-22-2001.pdf> (29. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Kabul", 13. november 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/288/2001-11-13%20to%20Bush%20>

- re%20Kabul.pdf (1. september 2017).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Khobar Towers and USS Cole", 5. februar 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/270/2001-02-05%20to%20Rice%20and%20Powell%20re%20Khobar%20Towers%20and%20USS%20Cole.pdf> (29. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "My Visits to Saudi Arabia, Oman, Egypt, Uzbekistan and Turkey", 6. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/274/2001-10-06%20To%20George%20W%20Bush%20re%20My%20Visits%20to%20Saudi%20Arabia,%20Oman,%20Egypt,%20Uzbekistan%20and%20Turkey.pdf> (1. september 2017).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Strategic Thoughts", 30. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc13.pdf> (1. september 2017).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Thoughts on Terrorism", 19. september 2001. <https://assets.documentcloud.org/documents/4357755/11-L-0559-First-Release-Bates-1-912.pdf> (30. august 2018).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Thoughts on the "Campaign" Against Terrorism", 2. oktober 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc14.pdf> (1. September 2017).
- Rumsfeld, Donald (2001). "Uzbekistan", 7. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/277/To%20Colin%20Powell%20et%20al.%20re%20Uzbekistan%2010-07-2001.pdf> (29. august 2018).
- Statsministeriet (2001). "'Verdensborgere i et nyt fællesskab." Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved Industriens Årsmøde 2001 den 20. september 2001", 20. september 2001. http://stm.dk/_p_7707.html (14. september 2017).
- Statsministeriet (2001). "En ny fremtid. Statsminister Poul Nyrup Rasmussens tale ved SID's kongres den 13. september 2001", 13. september 2001. http://stm.dk/_p_7708.html (10. marts 2017).
- Statsministeriet (2001). "Hele Danmark går til valg", 31. oktober 2001, pressemeddelelse. http://www.stm.dk/_p_7167.html (21. marts 2018).
- Statsministeriet (2001). "Synspunkt om terrorangrebene i USA af statsminister Poul Nyrup Rasmussen 16. september 2001", 16. september 2001. http://stm.dk/_p_5418.html (16. november

- 2018).
- Statsministeriet (2001). "Udtalelse af statsministeren i anledning af terrorangrebet i USA", 11. september 2001, pressemeddelelse. http://www.stm.dk/_p_7165.html (5. oktober 2017).
- Statsministeriet (2001). "Vi må stå sammen! Statsministerens indlæg ved Dansk Funktionærforbunds 25. kongres den 8. oktober 2001", 8. oktober 2001. http://stm.dk/_p_7702.html (16. november 2018).
- Statsministeriet (2001). "Vækst, velfærd – fornyelse", november 2001, regeringsgrundlag. <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrundo1.htm> (30. maj 2018).
- U.S. Congress (2001). "Authorization for Use of Military Force", 18. september 2001, 107th Congress, Public Law 107-40, S.J. Res. 23. <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf> (8. marts 2018).
- U.S. Defense Attaché Office Tashkent 2001, "Draft Report of DefSec Meeting with President Karimov", 5. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/275/re%20Draft%20Report%20of%20DEPSEC%20Meeting%20with%20President%20Karimov%2010-5-2001.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Defense Intelligence Agency (2001). "Prospects for Northern Alliance Forces to Seize Kabul", 15. oktober 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc17.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of Defense (2001). "Campaign Against Terrorism: Strategic Guidance for the US Department of Defense", 2. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/134/2001-10-03%20To%20Deputy%20SecDef%20et%20al%20re%20Strategic%20Guidance%20for%20Campaign%20Against%20Terrorism.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of Defense (2001). "Further Report on Afghan Talks in Bonn", 27. november 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/291/2001-11-30%20from%20Rodman%20re%20Further%20report%20on%20Afghan%20talks%20in%20Bonn.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of Defense (2001). "Rumsfeld and Myers Briefing on Enduring Freedom", 7. oktober 2001. <http://archive.defense>.

- gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2011 (13. marts 2018).
- U.S. Department of Defense (2001). "Secretary Rumsfeld Interview with Fox News Sunday", 16. september 2001. <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=1887> (12. marts 2018).
- U.S. Department of Defense (2001). "Secretary Rumsfeld Interview with Fox News Sunday", 11. november 2001. <http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx?TranscriptID=2363> (14. september 2018).
- U.S. Department of Defense (2001). "Why Time is of the Essence in the Afghan Campaign", 12. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/283/2001-10-12%20from%20Peter%20Rodman%20re%20Why%20Time%20is%20of%20the%20Essence%20in%20the%20Afghan%20Campaign.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of Defense (2002). "International Contributions to the War Against Terrorism", 7. juni 2002, revideret 14. juni 2002. <https://www.hsdl.org/?view&did=858> (23. maj 2018).
- U.S. Department of State (2001). "Action Plan as of 09/13/2001 7:55:51 AM", 13. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc01.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Deputy Secretary Armitage's Meeting with Pakistan Intel Chief Mahmud: You're Either With Us or You're Not", 13. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc03-1.pdf> og <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc03-2.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Deputy Secretary Armitage's Meeting with General Mahmud: Actions and Support Expected of Pakistan in Fight Against Terrorism", 14. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc05.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Deputy Secretary Armitage-Mamoud Phone Call – Sept. 18, 2001", 18. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB325/doc07.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Gameplan for Polmil Strategy for

- Pakistan and Afghanistan", 14. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doco6.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Interview on Meet the Press", 23. september 2001. <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5012.htm> (18. september 2018).
- U.S. Department of State (2001). "Message to Taliban", 7. oktober 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc16.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Secretary's 13 September 2001 Conversation with Pakistani President Musharraf", 19. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc10.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2001). "September 11: Working Together to Fight the Plague of Global Terrorism and the Case Against Al-Qa'ida", 2. oktober 2001. <http://intelfiles.egoplex.com/2001-10-02-DOS-Qaeda-Overview.pdf> (8. oktober 2018).
- U.S. Department of State (2001). "Talking Points for PC 0930 on 14 September 2001", 14. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doco7.pdf> (1. September 2017).
- U.S. Department of State (2001). "Talking Points", 13. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doco4.pdf> (1. september 2017).
- U.S. Department of State (2008). 16. september 2008. <http://um.dk/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Fred-sikkerhed-og-retsorden/CIA/Bilag32USAssvaraf16september2008.pdf> (25. oktober 2018).
- U.S. Embassy Islamabad (2001). "Mahmud on Failed Kandahar Trip", 29. september 2001. <http://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc12.pdf> (13. september 2017).
- U.S. Embassy Islamabad (2001). "Mahmud Plans 2nd Mission to Afghanistan", 24. september 2001. <http://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doc11.pdf> (13. september 2017).
- U.S. Embassy Islamabad (2001). "Musharraf Accepts The Seven Points", 14. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doco8.pdf> (1. September 2017).
- U.S. Embassy Islamabad (2001). "Musharraf: 'We Are With You in

- Your Action Plan in Afghanistan", 13. september 2001. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB358a/doco2.pdf> (1. september 2017).
- U.S. National Security Council (2001). "U.S. Strategy in Afghanistan", 16. oktober 2001. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/279/2001-10-30%20to%20Doug%20Feith%20re%20Strategy.pdf> (1. september 2017).
- World Islamic Front (1998). "Jihad Against Jews and Crusaders", 23. februar 1998. <https://fas.org/irp/world/para/docs/980223-fatwa.htm> (14. August 1998).

Aviser og nyhedsbureauer

BBC.com
 Berlingske Tidende
 Berlingske.dk
 Flensborg Avis
 Kristeligt Dagblad
 Politiken
 Politiken.dk
 Ritzaus Bureau
 Spiegel.de
 Theguardian.com

Litteraturliste

- Akpınarlı, Neyire (2010). *The Fragility of the 'Failed State' Paradigm. A Different International Law Perception of the Absence of Effective Government*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Albright, Madeleine og Bill Woodward (2013). *Madam Secretary*. København: Gads Forlag.
- Andersen, Louise Riis (2014). *Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan. Afghanistan erfaringsopsamling 2001-2014*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Annan, Kofi og Nader Mousavizadeh (2013). *Interventions. A Life in War and Peace*. London: Penguin Books.
- Bensahel, Nora (2003). *The Counterterrorism Coalitions. Cooperation*

- with Europe, NATO, and the European Union*. Santa Monica: RAND Cooperation.
- Bensahel, Nora (2006). A Coalition of Coalitions: International Cooperation Against Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism* 29(1), s. 35-49.
- Bird, Tim og Alex Marshall (2011). *Afghanistan. How the West Lost Its Way*. New Haven & London: Yale University Press.
- Blair, Tony (2010). *A Journey*. London: Hutchinson.
- Boulden, Jane og Thomas G. Weiss (2004). Whither Terrorism and the United Nations? I: Jane Boulden og Thomas G. Weiss (red), *Terrorism and the UN. Before and After September 11*, s. 3-26. Bloomington: Indiana University Press.
- Branner, Hans (2013). Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy? I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, s. 134-166. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Buckley, Edgar (2006). Invoking Article 5. *NATO Review* (juni 2006).
- Bush, George W. (2010). *Decision Points*. New York: Crown Publishers.
- Børgensen, Berit Kaja (2011). NATO and International Terrorism: Can NATO Move Beyond Controversy? I: Jens Ringsmose og Sten Rynning (red.), *NATO's New Strategic Concept: A Comprehensive Assessment*. DIIS Report 2011 nr. 2. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Campbell, Alastair og Richards Stott (red.) (2008). *The Blair Years. Extracts from The Alastair Campbell Diaries*. London: Arrow Books.air
- Cheney, Dick og Liz Cheney (2011). *In My Time. A Personal and Political Memoir*. New York: Threshold Editions.
- Clarke, Richard A., (2004). *Against All Enemies. Inside America's War on Terror*. London: The Free Press.
- Clinton, Bill (2004). *My Life*. London: Hutchinson.
- Colucci, Lamont (2012). *The National Security Strategy of the American Presidency. How They Shape Our Present and Future*. Bind 2. Santa Barbara: Praeger.
- Committee of Privy Counsellors (2016). *The Report of the Iraq*

- Inquiry*. 12 bind. London: House of Commons.
- Cortright, David, George A. Lopez, Jaleh Dashti-Gibson og Richard W. Conroy (2000). *Taming Terrorism: Sanctions Against Libya, Sudan, and Afghanistan*. I: David Cortright og George A. Lopez, *The Sanctions Decade. Assessing UN Strategies in the 1990s*, s. 107-133. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Crumpton, Henry A. (2005). *Intelligence and War: Afghanistan 2001-2002*. I: Jennifer E. Sims og Burton Gerber (red.), *Transforming U.S. Intelligence*, s. 162-179. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Dansk Udenrigspolitisk Institut (1997). *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*. Bind 1. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Den Tværministerielle Arbejdsgruppe for Udarbejdelse af Redegørelse vedrørende Hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne (2008). *Redegørelse vedrørende hemmelige CIA-flyvninger i Danmark, Grønland og Færøerne*. København: Udenrigsministeriet.
- Dennis, Pat (2008). NATO AWACS: Alliance Keystone for Out-of-Area Operations. *Canadian Military Journal* 8(4), s. 22-31.
- Dobbins, James F. (2008). *After the Taliban. Nation-Building in Afghanistan*. Washington D.C.: Potomac Books.
- Farrell, Theo (2017). *Unwinnable. Britain's War in Afghanistan 2001-2014*. London: Vintage.
- Faurby, Ib (2002). NATO – den uerstattelige garant. I: Mehdi Mozaffari (red.), *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, s. 89-106. Århus: Systime.
- Faurby, Ib (2015). Musketéreden: NATO's reaktion på terrorangrebene på USA 11. september 2001. *Fra Krig og Fred* 2015(1), s. 11-51.
- Feith, Douglas J. (2008). *War and Decision. Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: Harper.
- Forsvarsministeren (2000). *Årlig Redegørelse 1999*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeren (2002). *Årlig Redegørelse 2001*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeren (2003). *Årlig Redegørelse 2002*. København:

- Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeren (2004). *Årlig Redegørelse 2003*. København: Forsvarsministeriet.
- Forsvarsministeriet (2005). *Årlig Redegørelse 2004*. København: Forsvarsministeriet.
- Franks, Tommy og Malcom McConnell (2004). *American Soldier*. New York: Regan Books.
- Godal, Bjørn Tore, Mats Berdal, Gunhild Hoogensen Gjorv, Torgeir Hagen, Kristian Berg Harpviken, Gro Nystuen, Sten Rynning, Astri Suhrke, Rolf Tamnes og Torunn Wimpelmann (2016). *En god alliert – Norge i Afghanistan 2001-2014*. Norges offentlige utredninger 2016, nr. 8. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Gordan, Philip H. (2001). "NATO After 11 September". *Survival* 43(4), s. 89-106.
- Gorka, Sebestyén L. (2006). Invocation in context. *NATO Review* (juni 2006).
- Hallams, Ellen (2010). *The United States and NATO since 9/11. The transatlantic alliance renewed*. Abingdon: Routledge.
- Hansen, Ronni H. og Lars R. Møller (2011). Danish Military Forces in Afghanistan 2001-2011. I: Morten Tinning og Signe Lund (red.), *The Distant War – 17 Perspectives on Afghanistan*, s. 181-209. København: Statens Forsvarshistoriske Museum.
- Heiberg, Morten (2012). *Et er jura at forstå, et andet land at føre. Undersøgelse af en række spørgsmål vedrørende 2008-undersøgelsen om de påståede hemmelige CIA-flyvninger over og i Grønland samt dansk bistand hertil*. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Hendrickson, Ryan C. (2006). *Diplomacy and War at NATO. The Secretary General and Military Action after the Cold War*. Columbia: University of Missouri Press.
- Henriksen, Anders (2014). *Jus ad bellum* and American Targeted Use of Force to Fight Terrorism Around the World. *Journal of Conflict & Security Law* 19(2), s. 211-250.
- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2012). What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy*

- Yearbook 2012*, s. 157-181. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). *Fra ferie til flagskib. Forsvaret og de internationale operationer*. Research paper. København: Forsvarsakademiet.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013). Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab? I: Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, s. 181-205. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Politik* 18(4), s. 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict* 50(1), s. 211-227.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). Size and Reputation: Why the USA has valued its 'special relationships' with Denmark and the UK differently since 9/11. *Journal of Transatlantic Studies* 13(2), s. 135-153.
- Jørgensen, Knud Erik og Thomas Pedersen (2002). Den Europæiske Union efter 11. september. I: Mehdi Mozaffari (red.), *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, s. 107-117. Århus: Systime.
- Kaufman, Joyce P. (2014). *A Concise History of U.S. Foreign Policy*. 3. udgave. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Khalilzad, Zalmay (2016). *The Envoy. From Kabul to the White House, My Journey Through a Turbulent World*. New York: St. Martin's Press.
- Krag, Anne Sofie (2004). *FOGH. Historien om en statsminister*. København: People's Press.
- Kragh, Anne Sofie og Michael Dyrby (2017). *Statsministrene*. København: Politikens Forlag.
- Kristensen, Kristian Søby (red.) (2013). *Danmark i krig: demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Kvist, Jakob og Jon Bloch Skipper (2007). *Udenrigsminister. Seks*

- politiske portrætter*. København: People's Press.
- Lambeth, Benjamin S. (2005). *Air Power Against Terror. America's Conduct of Operation Enduring Freedom*. Santa Monica: RAND Cooperation.
- Lansford, Tom (2002). *All for One: Terrorism, NATO and the United States*. Aldershot: Ashgate.
- Lansford, Tom (2003). *A Bitter Harvest. US Foreign Policy and Afghanistan*. Aldershot: Ashgate.
- Laursen, Andreas (2016). Danmarks holdning til magtanvendelse 1990-2015. I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandate – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 139-177. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Laursen, Johnny (2011). Embedsmændenes Sikkerhedsudvalg. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.) *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 211. København: Gads Forlag.
- Laursen, Johnny (2011). Regeringens Sikkerhedsudvalg. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.) *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 538-539. København: Gads Forlag.
- Leitich, Keith A. (2010). Bush Doctrine. I: Stephen E. Atkins (red.), *The 9/11 Encyclopedia*, 2. udgave, s. 94-96. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Lidegaard, Bo (2013). *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*. København: Gyldendal.
- Luck, Edward C. (2004). Tackling Terrorism. I: David M. Malone (red.), *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st century*, s. 85-100. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Mariager, Rasmus og Anders Wivel (2019). *Hvorfor gik Danmark i krig?* Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak. København: Rosendahls.
- Mortensen, Clara Lyngholm og Anders Wivel (2019). Mønstre og udviklingslinjer i Danmarks militære engagement 1945-2018. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig?* Irak og tværgående analyser. Bind 3. København:

- Rosendahls.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5(2), s. 155-167.
- Mylenberg, Troels og Bjarne Steensbeck (2009). *Præsidenten. Foghs Danmark 2001-2009*. København: Gyldendal.
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister – i krig og fred*. København: Gyldendal.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (2004). *The 9/11 Commission Report*. New York: W. W. Norton & Company.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two Danish activist foreign policies? Changing perceptions of threat and activism in Danish foreign policy 1988-2011*. DIIS Report 2012 nr. 16. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Olesen, Mikkel Runge og Johannes Riber Nordby (2014). The Middle Eastern Decade. I: Håkan Edström og Dennis Gyllensporre (red.), *Alike or Different? Scandinavian Approaches to Military Interventions*, s. 62-102. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.
- Oudraat, Chantal de Jonge (2004). The Role of the Security Council. I: Jane Boulden og Thomas G. Weiss (red.), *Terrorism and the UN. Before and After September 11*, s. 151-172. Bloomington: Indiana University Press.
- Palmer, Diego Ruiz (2009). From AMF to NRF. *NATO Review* (marts 2009).
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47(3), s. 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44(1), s. 111-130.
- Pedersen, Rasmus Brun (2018). Was something rotten in the state of Denmark? Three narratives of the active internationalism in Danish foreign policy. *Cooperation and Conflict* 53(4), s. 449-466.
- Pedersen, Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015). International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfag-

- lig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift* 115(1), s. 163-188
- Perry, Walter L. og David Kassing (2015). *Toppling the Taliban. Air-Ground Operations in Afghanistan, October 2001-June 2002*. Santa Monica: RAND Cooperation.
- Petersen, Friis Arne (2002). The International Situation and Danish Foreign Policy 2001. I: Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, s. 3-18. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI).
- Petersen, Georg Holst (2010). *Frømandskorpset gennem 50 år. En jubilæumsbog*. Kongsøre: Frømandskorpset.
- Petersen, Nikolaj (2002). Den tro allierede: Danmark og 11. september. I: Mehdi Mozaffari (red.), *11. september. Internationale konsekvenser og perspektiver*, s. 118-133. Århus: Systime.
- Petersen, Nikolaj (2006). *Europæisk og globalt engagement, 1973-2006*. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6, 2. udgave. København: Gyldendal Leksikon.
- Rashid, Ahmed (2010). *Taliban. The Power of Militant Islam in Afghanistan and Beyond*. London: I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Rasmussen, Anders Fogh (2016). *Viljen til at lede*. København: Politikens Forlag.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2008). Mod skiftende fjender. I: Hans Mortensen (red.), *Helt forsvarligt? Danmarks militære udfordringer i en usikker fremtid*, s. 11-24. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2011). *Den Gode Krig? Danmark i Afghanistan 2006-2010*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (red.) (2014). *Tema: Danmark i Krig i Afghanistan*. *Økonomi & Politik* 87(1).
- Rasmussen, Poul Nyrup (2003). *Den ny forbindelse – viljen til at forandre Verden*. København: Fremad.
- Rice, Condoleezza (2011). *No Higher Honour. A Memoir of My Years in Washington*. London: Simon & Schuster.
- Ringsmose, Jens og Berit Kaja Børgensen (2011). Shaping public attitudes towards the deployment of military power: NATO, Afghanistan and the use of strategic narratives. *European Security* 20(4), s. 505-528.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2008). The impeccable ally? Denmark, NATO, and the uncertain future of top tier members-

- hip. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, s. 55-84. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Robertson, George (2011). Being NATO's Secretary General on 9/11. *NATO Review* (september 2011).
- Ross, Carne (2017). *Independent Diplomat. Dispatches from an Unaccountable Elite*. London: Hurst & Company.
- Rumsfeld, Donald (2012). *Known and Unknown. A Memoir*. New York: Sentinel.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September. I: Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, s. 23-46. København: Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS).
- Rynning, Sten (2006). Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001. *Militært Tidsskrift* 135, s. 186-195.
- Rynning, Sten (2012). *NATO in Afghanistan. The Liberal Disconnect*. Stanford: Stanford University Press.
- Rytter, Jens Elo og Anders Henriksen (2019). Notat om de statsretlige og folkeretlige rammer for dansk anvendelse af militær magt i udlandet. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Saikal, Amin (2012). *Modern Afghanistan. A History of Struggle and Survival*. London: I.B. Tauris.
- Schmidt, Regin (2019). We are soul mates. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Irak i 2003. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Schroen, Gary C. (2005). *First In. An Insider's Account of How the CIA Spearheaded the War on Terror in Afghanistan*. New York: Presidio Press.
- Seldon, Anthony, Peter Snowdon og Daniel Collings (2008). *Blair Unbound*. London: Pocket Books.
- Shelton, Hugh, Ronald Levinson og Malcom McConnell (2010). *Without Hesitation. The Odyssey of an American Warrior*. New

- York: St. Martin's Press.
- Smith, Jean Edward (2016). *Bush*. New York: Simon & Schuster.
- Solan, Stanley R. (2006). Negotiating Article 5. *NATO Review* (juni 2006).
- Spiermann, Ole (2016). Hvornår er det lovligt at gå i krig efter folkeretten – udviklingen? I: Peter Vedel Kessing og Andreas Laursen (red.), *Robust mandat – juridiske udfordringer ved danske militære missioner i det 21. århundrede*, s. 61-75. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Svendsen, Jacob og Lars Halskov (2012). *Et land i krig. Hvordan Danmark blev krigsførende – og hvordan politikere og generaler famlede i blinde*. København: Politikens Forlag.
- Tanner, Stephen (2009). *Afghanistan. A Military History from Alexander the Great to the War against Taliban*. Cambridge: Da Capo Press.
- Tenet, George og Bill Harlow (2007). *At the Center of the Storm. My Years at the CIA*. New York: HarperCollins Publishers.
- Tynell, Jesper (2016). *Mørkelygten. Embedsmænd fortæller om politisk tilskæring af tal, jura og fakta*, 2. udgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Villaume, Poul (2011). Allied Mobile Force. I: John T. Lauridsen, Rasmus Mariager, Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.) *Den Kolde Krig og Danmark*, s. 76. København: Gads Forlag.
- Weitsman, Patricia A. (2014). *Waging War. Alliances, Coalitions, and Institutions of Interstate Violence*. Stanford: Stanford University Press.
- Wivel, Anders (2005). Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma. *Security Dialogue* 36(3), s. 417-421.
- Wivel, Anders (2013). From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics. *Swiss Political Science Review* 19(3), s. 298-321.
- Wivel, Anders (2014). Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism. I: Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, s. 109-139. København: Dansk In-

- stitut for Internationale Studier (DIIS).
- Wivel, Anders (2019). Hvorfor bidrog Danmark militært i Kosovo, Afghanistan og Irak? En analyse af de offentligt fremførte argumenter for Danmarks militære engagement. I: Rasmus Mariager og Anders Wivel (red.), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*. Bind 3. København: Rosendahls.
- Woodward, Bob (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- Wright, Donald P., James R. Bird, Steven E. Clay, Peter W. Connors, Scott C. Farquhar, Lynne C. Garcia og Dennis F. Van Wey (2010). *A Different Kind of War. The United States Army in Operation Enduring Freedom, October 2001 – September 2005*. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press.

Titel:

Hvorfor gik Danmark i krig?

År:

2019

Design og tryk:

Rosendahls a/s

Publikationen kan bestilles hos

Rosendahls Lager og Logistik

Tlf: 43 63 23 00

distribution@rosendahls.dk

Pris

350 kroner (inkl. moms), eksklusiv ekspeditionsgebyr

Værket sælges kun samlet

ISBN: 978-87-91366-00-0 Bind 1-4 samlet

ISBN (elektronisk udgave): 978-87-91366-01-7 Bind 1-4 samlet

Dette bind er skrevet af

Mikkel Runge Olesen, ph.d.
Seniorforsker ved
Dansk Institut for Internationale Studier

Sanne Aagaard Jensen, cand.mag.
Videnskabelig assistent ved Saxo-Instituttet
Københavns Universitet

Jakob Linnet Schmidt, cand.mag.
Videnskabelig assistent ved Saxo-Instituttet
Københavns Universitet

